

# Grenznachbarliche Zusammenarbeit

Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich  
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

JÜRG WITMER  
von Langendorf SO

genehmigt auf Antrag von  
Herrn Prof. Dr. Dietrich Schindler

Schulthess Polygraphischer Verlag AG Zürich 1979



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41507202\\_0034](https://archive.org/details/IA41507202_0034)





# Grenznachbarliche Zusammenarbeit

Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf

## DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich  
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

JÜRGEN WITMER

von Langendorf SO

genehmigt auf Antrag von  
Herrn Prof. Dr. Dietrich Schindler

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet  
hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne  
damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung  
zu nehmen.

Zürich, den 14. Februar 1979

Der Dekan:

Prof. Dr. J. Rehberg



## INHALTSÜBERSICHT

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Inhaltsverzeichnis                                                                                  | VII |
| Abkürzungen                                                                                         | XII |
| Bibliographie                                                                                       | XIV |
| <br>                                                                                                |     |
| Einleitung                                                                                          | 3   |
| 1. Die Grenze als lineares Konzept                                                                  | 5   |
| 2. Die Grenzzone als räumliches Konzept                                                             | 27  |
| 3. Die Grenzgewässer                                                                                | 59  |
| 4. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Regionen<br>Basel und Genf im regionalen Bezugsrahmen | 84  |
| 5. Die Organisation der Grenzregionen: grenzregionale<br>Konsultativkommissionen                    | 147 |
| 6. Die Partner der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit                                             | 166 |
| Anhang I                                                                                            | 190 |
| Anhang II                                                                                           | 192 |



## INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| Einleitung                                                              | 3  |
| 1. Die Grenze als lineares Konzept                                      | 5  |
| 1.1 Zum Begriff der Staatsgrenze                                        | 5  |
| 1.11 Allgemeines                                                        | 5  |
| 1.12 Staatsgrenze und Gesellschaft: die Grenzeffekte                    | 6  |
| 1.13 Grenzüberschreitendes Zusammenwirken und Völkerrecht               | 8  |
| 1.2 Rechtsgrundlagen zum Grenzverlauf                                   | 9  |
| 1.21 Allgemeines                                                        | 9  |
| 1.22 Der Grenzverlauf in der Region Basel                               | 10 |
| 1.221 Die Staatsgrenze zwischen Frankreich und der Schweiz              | 10 |
| 1.222 Die Staatsgrenze zwischen Deutschland und der Schweiz             | 11 |
| 1.223 Die Staatsgrenze zwischen Deutschland und Frankreich              | 12 |
| 1.23 Der Grenzverlauf in der Region Genf                                | 12 |
| 1.3 Zusammenarbeit in direktem Zusammenhang mit der Grenze              | 15 |
| 1.31 Der Unterhalt und die Vermarkung der Grenze                        | 15 |
| 1.311 Allgemeines                                                       | 15 |
| 1.312 Das Abkommen zwischen Frankreich und der Schweiz vom 10.3.1965    | 15 |
| 1.32 Zusammenarbeit bei der Grenzabfertigung                            | 17 |
| 1.321 Allgemeines                                                       | 17 |
| 1.322 Die Rahmenverträge mit Frankreich und der Bundesrepublik          | 18 |
| 1.323 Die Grenzabfertigung in den Regionen Basel und Genf im besonderen | 21 |
| 1.3231 Im Strassenverkehr                                               | 21 |
| 1.3232 In Bahnhöfen und im fahrenden Zug                                | 23 |
| 1.3233 Auf Flugplätzen                                                  | 24 |
| 1.3234 Im Weideverkehr                                                  | 26 |
| 2. Die Grenzzone als räumliches Konzept                                 | 27 |
| 2.1 Zum Begriff der Grenzzone                                           | 27 |
| 2.2 Der kleine Grenzverkehr                                             | 31 |
| 2.21 Allgemeines                                                        | 31 |
| 2.22 Die staatsvertraglichen Grundlagen                                 | 32 |
| 2.221 Bezüglich des kleinen Grenzverkehrs mit Frankreich                | 32 |
| 2.222 Bezüglich des kleinen Grenzverkehrs mit der Bundesrepublik        | 33 |
| 2.23 Der kleine Grenzverkehr im einzelnen                               | 35 |

|       |                                                                                                |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.231 | Der land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftungs-<br>verkehr                                | 35 |
| 2.232 | Der grenzüberschreitende Weideverkehr                                                          | 37 |
| 2.233 | Der grenzüberschreitende Veredelungsverkehr                                                    | 37 |
| 2.234 | Der grenzüberschreitende Marktverkehr                                                          | 38 |
| 2.235 | Weitere Abgabebefreiungen im kleinen Grenzverkehr                                              | 39 |
| 2.236 | Die "Grenzkarte" im kleinen Grenzverkehr                                                       | 40 |
| 2.3   | Die lokalen Durchgangsrechte und der Durchgangsverkehr                                         | 40 |
| 2.31  | Allgemeines                                                                                    | 40 |
| 2.32  | An der Grenze zu Frankreich                                                                    | 41 |
| 2.33  | An der Grenze zur Bundesrepublik                                                               | 43 |
| 2.4   | Besondere Rechtshilfe, Strafverfolgung und strafrechtliche<br>Zusammenarbeit in den Grenzzonen | 43 |
| 2.41  | Allgemeines                                                                                    | 43 |
| 2.42  | Die Verhältnisse an der Grenze zu Frankreich und zur<br>Bundesrepublik im einzelnen            | 45 |
| 2.421 | Rechtshilfe bei Bagatelldelikten                                                               | 45 |
| 2.422 | Das Institut der Nacheile                                                                      | 46 |
| 2.423 | Einheitliche strafrechtliche Bestimmungen in<br>den Grenzzonen                                 | 48 |
| 2.5   | Der Medizinaldienst in den Grenzzonen                                                          | 50 |
| 2.51  | Allgemeines                                                                                    | 50 |
| 2.52  | Die Verhältnisse an der Grenze zu Frankreich und zur<br>Bundesrepublik im besonderen           | 51 |
| 2.521 | Die gegenseitige Zulassung von Medizinalpersonen                                               | 51 |
| 2.522 | Der kleine Grenzverkehr mit Arzneimitteln                                                      | 53 |
| 2.6   | Der Sonderfall der Freizonen bei Genf                                                          | 53 |
| 2.61  | Allgemeines                                                                                    | 53 |
| 2.62  | Die heutige Rechtslage                                                                         | 54 |
| 2.621 | Die Exporte aus der Schweiz nach den Freizonen                                                 | 54 |
| 2.622 | Die Importe aus den Freizonen in die Schweiz                                                   | 55 |
| 2.63  | Die heutige Bedeutung des Freizonenregimes                                                     | 57 |
| 3.    | Die Grenzgewässer                                                                              | 59 |
| 3.1   | Allgemeines                                                                                    | 59 |
| 3.2   | Die internationalrechtliche Stellung der Rhone und des<br>Genfersees                           | 61 |
| 3.21  | Polizeikompetenzen und Zollkontrollen auf dem See                                              | 61 |
| 3.22  | Die Schifffahrt auf dem Genfersee                                                              | 64 |
| 3.23  | Die Fischerei auf dem Genfersee                                                                | 65 |
| 3.24  | Die Zusammenarbeit im Bereich des Gewässerschutzes                                             | 66 |
| 3.241 | Allgemeines                                                                                    | 66 |
| 3.242 | Die internationale Gewässerschutzkommission                                                    | 67 |
| 3.243 | Das ständige Sekretariat der Kommission                                                        | 69 |
| 3.244 | Die Arbeitsgruppe zur Bekämpfung unfall-<br>bedingter Gewässerverunreinigungen                 | 69 |
| 3.25  | Die Wassernutzung der Rhone und der Wasserhaushalt des<br>Genfersees                           | 70 |

|       |                                                                                                  |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3   | Die Rechtsstellung des Rheins in der Region Basel                                                | 71  |
| 3.31  | Der Rhein als internationale Wasserstrasse                                                       | 71  |
| 3.32  | Die Schifffahrt auf dem Hochrhein                                                                | 72  |
| 3.33  | Die Rheinregulierungen zwischen Basel und Strassburg                                             | 73  |
| 3.34  | Kraftnutzung am Hochrhein                                                                        | 75  |
| 3.341 | Die Grenzkraftwerke am Hochrhein                                                                 | 75  |
| 3.342 | Das Grenzkraftwerk bei Kembs am Oberrhein                                                        | 78  |
| 3.35  | Die Fischerei auf dem Rhein                                                                      | 78  |
| 3.36  | Die Zusammenarbeit im Bereich des Gewässerschutzes                                               | 79  |
| 3.37  | Die Rheinbrücken                                                                                 | 81  |
| 3.4   | Die Nutzung des Wassers des Grenzflüsschens Wiese                                                | 83  |
| 4.    | Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Regionen<br>Basel und Genf im regionalen Bezugsrahmen | 84  |
| 4.1   | Allgemeines                                                                                      | 84  |
| 4.11  | Zum Begriff der Region                                                                           | 84  |
| 4.12  | Die staatsrechtliche Einbettung der Region                                                       | 86  |
| 4.13  | Zum Begriff der Grenzregion                                                                      | 87  |
| 4.14  | Die Grenzregionen von Basel und Genf als<br>Untersuchungsgebiete                                 | 89  |
| 4.15  | Die regionalen Aufgaben                                                                          | 92  |
| 4.2   | Die Regionalplanung                                                                              | 96  |
| 4.21  | Allgemeines                                                                                      | 96  |
| 4.22  | Die schweizerisch-deutsche Raumplanungskommission                                                | 96  |
| 4.23  | Die internationale Koordinationsstelle der Regio                                                 | 98  |
| 4.24  | Hinweis auf weitere mit der grenzüberschreitenden<br>Planung befasste Institutionen              | 100 |
| 4.25  | Regionalplanungskoordination in der Region Genf                                                  | 100 |
| 4.3   | Der Regionalverkehr                                                                              | 102 |
| 4.31  | Allgemeines                                                                                      | 102 |
| 4.32  | Öffentliche Verkehrsmittel im grenzüberschreitenden<br>Nahverkehr                                | 103 |
| 4.321 | Allgemeines                                                                                      | 103 |
| 4.322 | Die grenzüberschreitenden Buslinien in der<br>Region Genf                                        | 104 |
| 4.323 | Grenzüberschreitender Tram- und Busverkehr<br>in der Region Basel                                | 105 |
| 4.33  | Der grenzüberschreitende Bahnverkehr                                                             | 107 |
| 4.331 | Allgemeines                                                                                      | 107 |
| 4.332 | Die Birsigtalbahn                                                                                | 109 |
| 4.333 | Die Wiesentalbahn                                                                                | 110 |
| 4.334 | Die Bahnverbindung Genf–Annemasse                                                                | 111 |
| 4.34  | Die Flugplätze von Basel-Mulhouse und Genf-Cointrin                                              | 112 |
| 4.341 | Allgemeines                                                                                      | 112 |
| 4.342 | Der Flughafen von Basel-Mulhouse                                                                 | 112 |
| 4.343 | Der Flughafen von Genf-Cointrin                                                                  | 117 |
| 4.35  | Strassenbau                                                                                      | 119 |
| 4.351 | Allgemeines                                                                                      | 119 |
| 4.352 | Die Strasse zwischen Lörrach und<br>Weil am Rhein                                                | 120 |

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.353 Die Anschlüsse der schweizerischen Nationalstrassen an die ausländischen Autobahnnetze        | 123 |
| 4.4 Andere regionale Infrastrukturaufgaben                                                          | 124 |
| 4.41 Spitalwesen                                                                                    | 124 |
| 4.411 Allgemeines                                                                                   | 124 |
| 4.412 Das Spitalabkommen zwischen dem Kanton Basel-Stadt und Baden-Württemberg                      | 126 |
| 4.42 Kehrichtbeseitigung                                                                            | 127 |
| 4.421 Allgemeines                                                                                   | 127 |
| 4.422 Die Vereinbarungen zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den Städten Weil am Rhein und St-Louis | 128 |
| 4.43 Abwasserreinigung                                                                              | 129 |
| 4.431 Allgemeines                                                                                   | 129 |
| 4.432 Grenzüberschreitende Abwasserreinigung in der Region Basel                                    | 130 |
| 4.433 Grenzüberschreitende Abwasserreinigung in der Region Genf                                     | 133 |
| 4.44 Trinkwasserversorgung                                                                          | 133 |
| 4.441 Allgemeines                                                                                   | 133 |
| 4.442 Ausbeutung, Schutz und Realimentierung des Grundwassers im Genevois                           | 134 |
| 4.45 Gas- und Elektrizitätsversorgung                                                               | 138 |
| 4.46 Hilfeleistung bei Katastrophen                                                                 | 139 |
| 4.5 Regionaler Lastenausgleich                                                                      | 140 |
| 4.51 Allgemeines                                                                                    | 140 |
| 4.52 Das Genfer Lastenausgleichssystem                                                              | 141 |
| 4.521 Ausgangslage                                                                                  | 141 |
| 4.522 Das Kompensationsabkommen                                                                     | 143 |
| 4.53 Das Basler Lastenausgleichssystem                                                              | 145 |
| 5. Die Organisation der Grenzregionen: grenzregionale Konsultativkommissionen                       | 147 |
| 5.1 Allgemeines                                                                                     | 147 |
| 5.2 Die Conférence tripartite in der Region Basel                                                   | 148 |
| 5.3 Die grenznachbarlichen Konsultationsgremien in der Region Genf                                  | 150 |
| 5.31 Ausgangslage                                                                                   | 150 |
| 5.32 Der Inhalt der Vereinbarung vom 12.7.1973                                                      | 151 |
| 5.33 Die Durchführung der Vereinbarung                                                              | 152 |
| 5.331 Die Commission mixte consultative                                                             | 152 |
| 5.332 Das Comité régional                                                                           | 153 |
| 5.333 Die Arbeitsgruppen                                                                            | 154 |
| 5.4 Die grenznachbarlichen Konsultationsgremien in der Region Basel                                 | 156 |
| 5.41 Ausgangslage                                                                                   | 156 |
| 5.42 Der Inhalt der dreiseitigen Vereinbarung vom 22.10.1975                                        | 157 |

|       |                                                                                                                                     |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.43  | Die Durchführung der Vereinbarung                                                                                                   | 159 |
| 5.431 | Die dreiseitige Regierungskommission                                                                                                | 159 |
| 5.432 | Die Regionalausschüsse                                                                                                              | 159 |
| 5.433 | Die Arbeitsgruppen                                                                                                                  | 160 |
| 5.5   | Die gemischten Grenzkommissionen im allgemeinen                                                                                     | 161 |
| 6.    | Die Partner der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit                                                                                | 166 |
| 6.1   | Einleitung: Begriff und Partner grenzüberschreitender Zusammenarbeit im allgemeinen                                                 | 166 |
| 6.2   | Vertragliche Zusammenarbeit im Bereich des Völkerrechts                                                                             | 169 |
| 6.21  | Die Vertragschliessungskompetenz des Bundes                                                                                         | 169 |
| 6.22  | Die Vertragschliessungskompetenz der Gliedstaaten                                                                                   | 171 |
| 6.221 | Der Grundsatz                                                                                                                       | 171 |
| 6.222 | Die materielle Kompetenzverteilung in der Schweiz und in der Bundesrepublik                                                         | 172 |
| 6.223 | Die "völkerrechtliche Handlungsfähigkeit" der Gliedstaaten in der Schweiz und in der Bundesrepublik                                 | 175 |
| 6.224 | Die Haftung bei gliedstaatlichen Vertragsverletzungen                                                                               | 177 |
| 6.3   | Die rechtliche Erfassung "transnationaler Abmachungen" untergeordneter Gebietskörperschaften                                        | 180 |
| 6.31  | Allgemeines                                                                                                                         | 180 |
| 6.32  | Untergeordnete Gebietskörperschaften als abgeleitete Völkerrechtssubjekte?                                                          | 182 |
| 6.33  | Delegation des Vertragsabschlussrechtes auf untergeordnete Gebietskörperschaften?                                                   | 184 |
| 6.34  | Die Haftung nach der "Subjektstheorie" und nach der "Organtheorie"                                                                  | 185 |
| 6.35  | Andere Möglichkeiten der rechtlichen Erfassung grenzüberschreitender Verträge                                                       | 186 |
| 6.36  | Die Schaffung eines europäischen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit untergeordneter Gebietskörperschaften | 187 |

## ABKÜRZUNGEN

|                        |                                                                                                         |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a.a.O.                 | am angeführten Ort                                                                                      |
| Abs.                   | Absatz                                                                                                  |
| AFDI                   | Annuaire Français de Droit International                                                                |
| AJIL                   | American Journal of International Law                                                                   |
| Archiv öR              | Archiv des öffentlichen Rechts (Tübingen)                                                               |
| Archiv VR              | Archiv des Völkerrechts (Tübingen)                                                                      |
| AS                     | Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen                                                    |
| Aussenhandelsstatistik | Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz                                                           |
| BBl                    | Bundesblatt                                                                                             |
| Bd.                    | Band                                                                                                    |
| BG                     | Bundesgesetz                                                                                            |
| BGE                    | Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)                                   |
| BR                     | Bundesrat                                                                                               |
| BS                     | Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (1848–1947)                                      |
| Bulletin CE            | Bulletin d'information du Conseil de l'Europe (questions municipales et régionales)                     |
| BV                     | Bundesverfassung                                                                                        |
| BVerfGE                | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Bundesrepublik Deutschland)                               |
| CPJI                   | Cour Permanente de Justice Internationale                                                               |
| Dokument CE            | Dokument des Europarates (mit offizieller Signatur)                                                     |
| Dokument OCDE          | Dokument der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (mit offizieller Signatur) |
| EAS                    | Sammlung der auf das schweizerische Eisenbahnwesen bezüglichen Aktenstücke (ab 1948: VAS)               |
| Fn.                    | Fussnote                                                                                                |
| GE-RS                  | Recueil systématique de la législation genevoise                                                        |
| Geschäftsbericht BR    | Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung                                                     |
| GO                     | Geschäftsordnung                                                                                        |
| GS                     | Amtliche kantonale Gesetzessammlung (mit Abkürzung des betreffenden Kantons)                            |
| Handbuch AP            | Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik (vgl. Bibliographie)                                         |
| Hrsg.                  | Herausgeber                                                                                             |
| ILA Report             | Report of the International Law Association                                                             |
| m.E.                   | meines Erachtens                                                                                        |
| Mémorial GE            | Mémorial des séances du Grand Conseil genevois                                                          |
| NZZ                    | Neue Zürcher Zeitung                                                                                    |
| OS                     | Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke (1820, 1838, 1849)      |
| Politisches Jahrbuch   | Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1886–1917)                                  |
| Praxis VR              | Praxis des Völkerrechts (vgl. Bibliographie)                                                            |
| RCADI                  | Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye                                       |
| regio report           | Informationsblatt der Regio Basiliensis, Basel                                                          |
| Répertoire suisse      | Répertoire suisse de droit international public (vgl. Bibliographie)                                    |
| RGDIP                  | Revue Générale de Droit International Public (Paris)                                                    |
| S.                     | Seitenzahl                                                                                              |
| SJIR                   | Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht                                                      |
| SJK                    | Schweizerische Juristische Kartothek                                                                    |
| SJZ                    | Schweizerische Juristen-Zeitung                                                                         |
| SR                     | Systematische Sammlung des Bundesrechts                                                                 |

|                |                                                                                          |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Staatskalender | Staatskalender der Schweizerischen Eidgenossenschaft                                     |
| Sten Bull NR   | Stenographisches Bulletin des Nationalrates                                              |
| Sten Bull SR   | Stenographisches Bulletin des Ständerates                                                |
| UNRIAA         | United Nations Reports of International Arbitral Awards                                  |
| VAS            | Sammlung der amtlichen Aktenstücke über das schweizerische Verkehrswesen (bis 1947: EAS) |
| VEB            | Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (ab 1963: VPB)                                  |
| VerZBI         | Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung                          |
| vgl.           | vergleiche                                                                               |
| vol.           | volume                                                                                   |
| VPB            | Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (bis 1963: VEB)                                     |
| ZaöRRV         | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht                         |
| z.B.           | zum Beispiel                                                                             |
| ZG             | Zollgesetz vom 1.10.1925                                                                 |
| Ziff.          | Ziffer                                                                                   |
| Zoll-Rundschau | Zoll-Rundschau, hrsg. von der Eidgenössischen Oberzolldirektion                          |
| ZSR            | Zeitschrift für schweizerisches Recht                                                    |
| z.T.           | zum Teil                                                                                 |
| ZV             | Verordnung zum Zollgesetz vom 10.7.1926                                                  |

## BIBLIOGRAPHIE

## I. Lehr- und Handbücher, Nachschlagewerke, Dokumentensammlungen

- AUBERT Jean-François. *Traité de droit constitutionnel suisse*. 2 Bände, Neuchâtel 1967, 784 S.
- BURCKHARDT Walther. *Schweizerisches Bundesrecht*. Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung 1903–1931. 5 Bände, Frauenfeld 1930 und 1931.
- FEINER F./GIACOMETTI Z. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich 1949, 971 S.
- GUGGENHEIM Paul. *Traité de Droit international public*. Bd. 1, Genève 1953, 592 S.
- (Hrsg.). *Répertoire suisse de droit international public*. Documentation concernant la pratique de la Confédération en matière de droit international public 1914–1939. 3 Bände, Basel 1975, 1966 S. (zitiert: Répertoire suisse)
- KAISER Simon. *Sammlung der eidgenössischen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen, der Konkordate zwischen den Kantonen und der Staatsverträge der Schweiz mit dem Ausland*. Bd. 4 (Konkordate und Staatsverträge), Bern/Zürich 1862, 524 S.
- MUELLER J.P./WILDHABER L. *Praxis des Völkerrechts*. Bern 1977, 551 S. (zitiert: Praxis VR)
- RIKLIN A./HAUG H./BINSWANGER H.C. *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern 1975, 1052 S. (zitiert: Handbuch AP)
- ROUSSEAU Charles. *Droit international public*. Bd. 1, Paris 1971, 464 S.; Bd. 2, Paris 1974, 797 S.
- SALIS L.R. von. *Schweizerisches Bundesrecht*. Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung von 1874–1902. 5 Bände, 2. Auflage, Bern 1903 und 1904.
- STIFTUNG für eidgenössische Zusammenarbeit. *Föderalismus-Hearings*. 3 Bände, Zürich 1973, 1194 S. (zitiert: Föderalismus-Hearings)
- STRUPP K./SCHLOCHAUER H.-J. *Wörterbuch des Völkerrechts*. 3 Bände, Berlin 1960, 1961, 1962.
- SØRENSEN Max (Hrsg.). *Manual of Public International Law*. London 1968, 930 S.
- ULLMER R.E. *Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1848–1863*. 2 Bände, Zürich 1862 und 1866.
- VERDROSS Alfred. *Völkerrecht*. 5. Auflage, Wien 1964, 690 S.
- WOLF P. *Die schweizerische Bundesgesetzgebung*. Nach Materien geordnete Sammlung der Gesetze, Beschlüsse, Verordnungen und Staatsverträge der Schweizerischen Eidgenossenschaft, sowie der Konkordate. 3. Bd., 2. Auflage, Basel 1908, 1221 S.

## II. Monographien, Artikel

- ADAM Henri T. *Les établissements publics internationaux*. Paris 1957, 323 S.
- ANCEL J. "Les frontières", *RCADI*, 1936, I, 207–297.
- ANDRASSY Juri. "Les relations internationales de voisinage", *RCADI*, 1951, II, 73–182.
- ARNOLD Martine. "La coordination des schémas d'aménagement des régions frontalières", *Aménagement du territoire européen*, Série d'études no 1, Strasbourg 1977, 49 S.
- BAUMERT Roger. La "Regio". *Cahiers de l'Institut d'études politiques de l'Université de Strasbourg*, V, Paris 1969, 129 S.
- BAUMHAUER A. "Die Badisch-schweizerische Grenze und ihre Entstehung", *Das Markgräflerland*. Beiträge zu seiner Geschichte und Kultur, Schopfheim 1952, 14. Jahrgang, Heft 1, 9–24.
- BECKER Hans. *Die Rechtsverhältnisse an der Schweizergrenze*. Ein Beitrag zum nachbarlichen Völkerrecht. Diss. Zürich/Glarus 1931, 291 S.
- BERNHARDT Rudolf. *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat*. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Staatsrecht. Köln/Berlin 1957, 208 S.
- BERNIER Ivan. *International Legal Aspects of Federalism*. London 1973, 308 S.

- BERNSTEIN Itamar. *Delimitation of International Boundaries*. Diss. Genève/Tel Aviv 1974, 291 S.
- BINDSCHEDLER Rudolf L. *Rechtsfragen der europäischen Einigung*. Ein Beitrag zu der Lehre von den Staatenverbindungen. Basel 1954, 424 S.
- BLÜDAU Walter. *Die völkerrechtliche Stellung der schweizerisch-deutschen Grenzkraftwerke*. Diss. Basel 1956, 141 S.
- BOGGS Whittemore S. *International Boundaries*. A Study of Boundary Functions and Problems. New York 1940, 260 S.
- BOLLIGER Ernst. *Die Zollgrenze der Schweiz*. Diss. Bern 1970, 85 S.
- BOTHE Michael. "Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung", *Archiv öR*, Bd. 102, Heft 1, März 1977, 68–89.
- "Local Co-operation on Transfrontier Environmental Problems", *Dokument OECD*, ENV/TFP/76.15 Scale D, Paris 1976, 24 S.
- BRINER Hans J. "Regio Basiliensis – ein neuzeitlicher Versuch interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit", *Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, 1965, 111–125.
- "Überwindung der Grenzen – Problematik einer Grenzregion", *Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, 1974, 73–85.
- CENTRE européen de la culture. *Les régions transfrontalières de l'Europe*. Colloque de Genève 1975 de l'Association des Instituts d'Etudes Européennes. L'Europe des Régions V, Genève 1975, 248 S.
- CHIESA Pierre A. *Le régime international du Rhin et la participation de la Suisse*. Diss. Genève/Fribourg 1953, 198 S.
- DAUSES Manfred A. *Die Grenze des Staatsgebietes im Raum*. Berlin 1972, 141 S.
- DORMANN Albert. *Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen*. Diss. Zürich 1970, 123 S.
- DUPUY Pierre-Marie. "La coopération régionale transfrontalière et le droit international", *AFDI*, 1977, XXIII, 837–860.
- FREY Hans. "Der Rhein als Grenzfluss von Basel bis zum Bodensee", *Zoll-Rundschau*, 1964, 9. Jahrgang, Heft 4, 137–139.
- FREY Jakob. *Die Gebietshoheit im schweizerischen Staats- und Völkerrecht*. Diss. Zürich 1932.
- GASSER Adolf. "Die Entstehung der Schweizer Landesgrenzen", *Zoll-Rundschau*, 1964, 9. Jahrgang, Heft 4, 114–119.
- GRABMAYR Paul. "Wasserrecht und internationale Zusammenarbeit", *Zeitschrift für Wasserrecht*, 1969, 8. Jahrgang, 61–76.
- GUGGENHEIM Paul. *Avis de droit sur la nature juridique de l'«Etablissement Public» désigné sous le vocable d'Aéroport Bâle-Mulhouse*. Dem Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt erstattet, Maschinenschrift, Genève, 23.3.1955, 49 S.
- GUICHONNET P./RAFFESTIN C. *Géographie des frontières*. Paris 1974, 224 S.
- GUINCHARD Michel. "La collaboration franco-helvétique en matière d'aéroports", *AFDI*, 1957, III, 668–677.
- HAERLE Elfried. "Die Kooperation bei völkerrechtlichen Verträgen im Bundesstaat", *Die Friedens-Warte*, Blätter für internationale Verständigung und zwischenstaatliche Organisation, Bd. 59, Heft 2 und 3, Berlin 1976, 101–143.
- HANDL Günther. "Territorial Sovereignty and the Problem of Transnational Pollution", *AJIL*, 1975, Bd. 69, 50–76.
- HILTY Carl. "Eidgenössische Geschichten", *Politisches Jahrbuch*, 1889, 4. Jahrgang, 197–339.
- "Über die schweizerischen Gränzverhältnisse", *Politisches Jahrbuch*, 1903, 17. Jahrgang, 89–208.
- HUBER Hans. "Der Schutz interkantonalen Gewässer gegen Verunreinigung", *Festgabe Erwin Ruck*, Basel 1952, 31–66.
- HUBER Herbert. *Das schweizerische Grenzstrafrecht*. Diss. Zürich 1947, 127 S.
- HUBER Max. *Rechtsgutachten über die Gebietshoheit an längsgeteilten Grenzflüssen*. Zürich 1905, 119 S.
- *Internationales Wasserrecht*. Sonderabdruck aus Schweizerische Wasserwirtschaft, Zürich 1911, 17 S.
- HUET Pierre. "La frontière aérienne, limite des compétences de l'Etat dans l'espace atmosphérique", *RGDIP*, 1971, 122–133.

- JENNY J.-F. *Beziehungen der Stadt Basel zu ihrem ausländischen Umland*. Basler Beiträge zur Geographie, Heft 10, Basel 1969, 170 S.
- JEQUIER Rémi. "Collaboration dans la région franco-genevoise", *Verwaltungspraxis*, 1974, 28. Jahrgang, 249–253.
- JORDANS Hans. *Grenzüberschreitende Rechtsprobleme zwischen den niederländischen, belgischen und deutschen Gemeinden im Aachener Grenzraum und ihre Lösungen*. Diss. Köln 1974, 145 S.
- JOUVET Robert. *Les problèmes des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*. Diss. Genève 1943, 236 S.
- KISS A.-Ch. (Hrsg.). *The Protection of the Environment and International Law*. Leiden 1975, 700 S.
- KISS A.-Ch./PRIEUR M. "Les pratiques institutionnelles et administratives relatives à la gestion de l'environnement et à l'aménagement du territoire dans les régions frontalières du bassin haut-rhénan", *Dokument OECD*, ENV/TFP/76.5 Annexe, Paris 1976, 41 S.
- KLEIN Eberhard. *Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht*. Berlin, 1976, 354 S.
- KLEIN Friedrich. *Die mittelbare Haftung im Völkerrecht*. Frankfurt 1941, 337 S.
- KLEUBLER Bernhard. *Die Rechtsverhältnisse am Badischen Bahnhof in Basel, an der Basler Verbindungsbahn und an der Basler Hafenbahn*. Diss. Basel 1958, 228 S.
- KURZ Hans F. *Kraftnutzung an internationalen Gewässern*. Diss. Zürich 1933, 80 S.
- LANGE Klaus. *Die Organisation der Region*. Siegburg 1968, 327 S.
- LAPRADELLE Paul de. *La frontière*. Etude de droit international. Paris 1928, 368 S.
- LESTER A.P. "River Pollution in International Law", *AJIL*, 1963, Bd. 57, 828–853.
- MAILLAT D./PELLATON J.-P. *La région Centre-Jura*. Etude des potentialités et des objectifs de développement. Neuchâtel 1975, 374 S.
- MALCHUS Viktor Freiherr von. "La coopération des régions frontalières européennes", *Dokument CE*, AS/COLL Front (72) 1, Strasbourg 1972, 145 S.
- *Partnerschaft an europäischen Grenzen*. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Bonn 1975, 350 S.
- MANNER E.J. "Some legal problems relating to the sharing of boundary waters", in: BLUMENWITZ D./RANDELZHOFFER A. (Hrsg.). *Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag*. München 1973, 321–338.
- MAY Helmut. *Die Rechtsbeziehungen zwischen der Schweiz und Baden bezüglich der Nutzbarmachung der Wasserkräfte des Hochrheins*. Diss. Basel 1953, 175 S.
- MENZEL Eberhard. "Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts", *Archiv öR*, 1953/54, Bd. 79, 326–349.
- MEYLAN J./GOTTRAUX M./DAHINDEN P. *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*. Lausanne 1972, 403 S.
- MUELLER Alfred H. *Rechtsträger für regionale Aufgaben*. Diss. Zürich 1967, 63 S.
- NAEF Alberto. "Grenzüberschreitende Raumplanung. Notwendigkeit und Ansätze der Verwirklichung", *DISP Nr. 32*, Informationen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich 1974, 31–36.
- NEUMEYER Karl. *Ein Beitrag zum internationalen Wasserrecht*. Sonderabdruck aus der Festschrift für Georg Cohn, Zürich 1915, 24 S.
- ORIANNE P. "Les problèmes juridiques de la coopération des régions frontalières", *L'Europe des Régions III*, Institut d'études européennes, Genève 1972, 19–34.
- "Coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières", *Collection d'études Communes et Régions d'Europe*, Etude no 6, Strasbourg 1973, 38 S.
- PONDAVEN Philippe. *Le statut international du Lac Léman*. Sonderabdruck aus der RGDIP, Paris 1974, 61 S.
- RAFFESTIN C./GUICHONNET P./HUSSY J. *Frontières et Sociétés*. Le cas franco-genevois. Lausanne 1975, 231 S.
- RATZEL Friedrich. *Politische Geographie*. 3. Auflage, München 1923, 626 S.
- REEVES Jesse S. "International Boundaries", *AJIL*, 1944, Bd. 38, 533–545.
- REICHEL Gerhard H. *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*. Berlin 1967, 288 S.
- RICQ Charles. Réponses au questionnaire du Conseil de l'Europe concernant les régions frontalières européennes (AS/Loc/Front (74) 2) pour la région transfrontalière de Genève. Maschinengeschriebenes Manuskript, Genève 1974, 54 S.

- RICQ Charles. "La Région transfrontalière de Genève", *Dokument CE*, AS/COLL/Front (75) 9, Strasbourg 1975, 50 S.
- *Les transports en commun dans la région franco-genevoise*. Analyse d'un questionnaire distribué aux postes de douane le 27 mai 1975. Institut universitaire d'études européennes, Genève 1976, 248 S.
- ROMUS Paul. "L'originalité des régions frontalières dans la construction européenne", *Revue du Marché commun*, 1971, 283–284.
- "La politique régionale de la Communauté européenne", *Revue du Marché commun*, 1973, 359–364.
- ROUGEMONT Denis de. "De l'Etat-Nation aux Régions fédérées", in: LUTZ F.A. (Hrsg.). *Europäische Probleme aus Wirtschaft und Politik*. Schweizerisches Institut für Auslandsforschung, Zürich 1968, 107–129.
- ROUSSEAU Charles. *Les frontières de la France*. Sonderabdruck aus RGDIP, Paris 1954, 82 S.
- RUDOLF Walter. "Internationale Beziehungen der deutschen Länder", *Archiv VR*, 1966/67, Bd. 13, 53–74.
- SAUSER-HALL G. "L'utilisation industrielle des fleuves internationaux", *RCADI*, 1953, II, 471–586.
- SCHINDLER Dietrich. "Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung", *SJZ*, 1961, Bd. 57, 197–204.
- *Gutachten betreffend die aus dem französisch-schweizerischen Notenwechsel über den Flughafen Basel-Mülhausen vom 25. Februar 1971 sich ergebenden Verpflichtungen des Kantons Basel-Stadt*. Dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt erstattet, Maschinenschrift, Zollikon, 12.3.1975, 56 S.
- SCHNEIDER Gustav Werner. *Über die politischen Grenzen der Schweiz*. Diss. Fribourg/Bern 1923, 72 S.
- SCHNITZER Adolf A. *Staat und Gebietshoheit*. Zürich 1935, 194 S.
- SCHULTHESS Konrad. *Das internationale Wasserrecht*. Diss. Zürich 1915, 129 S.
- SCHWARZENBACH Walter. *Staatsverträge der Kantone mit dem Ausland*. Diss. Zürich 1926, 152 S.
- SPINNER Bruno. *Die Kompetenzdelegation beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz*. Diss. Zürich 1977, 202 S.
- STEINBERGER Helmut. "Constitutional Subdivisions of States or Unions and their Capacity to Conclude Treaties", *ZaöR VR*, 1967, Bd. 27, 411–428.
- TANNER Klaus. *Die Ertelung von Wasserrechtskonzessionen an interkantonalen und internationalen Gewässerstrecken*. Diss. Zürich 1956, 123 S.
- THALMANN Hans. *Grundprinzipien des modernen zwischenstaatlichen Nachbarrechtes*. Diss. Genève/Zürich 1951, 175 S.
- THEVENAZ Henri. "Les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, Réflexions sur le passé, le présent et l'avenir", *SJIR*, 1957, XIV, 69–88.
- VIGNE Jacques. *Droit administratif comparé des communes françaises, genevoises, valaisannes et vaudoises*. Institut universitaire d'études européennes, Maschinenschrift, Genève 1972, 169 S.
- VISSCHER Charles de. *Problèmes de confins en droit international public*. Paris 1969, 200 S.
- VOUGA Jean-Pierre. "L'aménagement du territoire doit dépasser les frontières", *Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, 1965, 90–94.
- WIDMAIER Ulrich. *Vorschläge zur künftigen Verbesserung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Arbeitsgruppe Regio Basiliensis, Maschinenschrift, Basel 1972, 11 S.
- WILDHABER Luzius. "Die völkerrechtlichen Wirkungen von Verträgen, welche die bundesstaatliche Kompetenzverteilung einer Bundesverfassung verletzen", *SJIR*, 1967, XXIV, 161–172.
- *Treaty-Making Power and Constitution*. An International and Comparative Study. Basel 1971, 412 S.
- "Procédures nationales et internationales de consultation préalables à l'installation d'établissements polluants dans les régions frontalières", *Dokument CE*, EXP/Air (73) 2, Strasbourg, 26.10.1973, 43–55.
- WITMER Jürg. "Staatsgrenzen und interkommunale Zusammenarbeit", *NZZ*, 5./6.3.1977, 35.

WITMER Jürg. "Frontières nationales et intégration européenne à l'exemple des conditions à la frontière suisse", Papier soumis au *Colloque franco-suisse* "Frontières et contacts de civilisations", Université de Neuchâtel, 4–8.10.1977, 8 S.

WOLFROM Marc. "La pollution des eaux du Rhin", *AFDI*, 1964, 737–763.

*Zitierweise:* Die in der Bibliographie angeführten Beiträge werden in der Regel mit dem Namen des Verfassers zitiert. Falls vom selben Verfasser mehrere Beiträge angeführt sind, folgt dem Namen des Verfassers ein präzisierender Zusatz. Besondere Zitierweisen sind in der Bibliographie in Klammern angegeben.

Political reality shows ad nauseam how much weight is still up to the present time attached to the frontier as a strict line of separation between territorial sovereignties and how necessary it remains to keep arms at the ready with the object of defending the national territory against treacherous foreign invasions, intrusion of spies, infiltration of subversive propaganda, etc. Frontiers as defensive partitions remain indispensable as long as the cry for "peaceful coexistence" is not more than a deceitful catchword designed to induce others into a trap.

VERZIJL J.H.W. *International Law in Historical Perspective*. Bd. 3, Leiden 1970, 516 f.

La pression des faits sur le droit, remarquable en bien des domaines, est particulièrement visible dans la matière de la coopération suprafrontalière. Les temps et les hommes s'efforcent avec patience de recoudre ce que les traités et les systèmes juridiques ont un jour découpé pour les besoins d'une organisation politique d'un type déterminé.

ORIANNE, Coopération, 1.

Für Erika, Boris und Andrea



## EINLEITUNG

Diese Arbeit versucht, die Vielfalt der Rechtsbeziehungen aufzuzeigen, die über die Staatsgrenze hinweg bestehen, um die negativen Folgen, welche die Staatsgrenze auf das Zusammenleben der Bevölkerung im grenznahen Raum haben kann, abzubauen. Als Untersuchungsgebiete wurden die Grenzräume von Basel und Genf gewählt. Wegen der Existenz städtischer Zentren, deren Einzugsgebiet über die Staatsgrenzen hinweg reicht, sind in diesen beiden Räumen die grenzüberschreitenden Bezüge besonders zahlreich und vielfältig. Somit ergibt sich bezüglich dieser beiden Grenzräume in besonderem Masse ein Bedürfnis nach grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Während die ersten drei Kapitel dieser Arbeit "klassische" Gebiete des völkerrechtlichen Grenzrechtes behandeln, wird im vierten Kapitel die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgezeigt, die "regionalen" Charakter hat. Das fünfte Kapitel stellt die Schaffung neuer Konsultativgremien dar, die in jüngster Zeit bezüglich der beiden Grenzräume auf der Grundlage völkerrechtlicher Vereinbarungen erfolgte. Das letzte Kapitel behandelt schliesslich Fragen der Zuständigkeit im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die Schwierigkeit bei dieser Arbeit bestand darin, zahlreiche einzelne Ansätze und Formen grenzüberschreitenden Zusammenwirkens zu ermitteln, die nicht unbedingt in offiziellen Dokumentensammlungen enthalten sind. Ohne die geduldige Mithilfe vieler Verwaltungsstellen des Bundes, der Grenzkantone und Grenzgemeinden sowie ausländischer Behörden, aber auch privater Institutionen und Persönlichkeiten wäre die Fertigstellung dieser Arbeit, auch wenn sie unvollständig bleibt, nicht möglich gewesen. Ihnen allen sei an dieser Stelle gesamthaft, aber nicht minder herzlich gedankt.



# 1. Die Grenze als lineares Konzept

## 1.1 Zum Begriff der Staatsgrenze

### 1.1.1 Allgemeines

“Die Staatsgrenzen scheiden den räumlichen Herrschaftsbereich eines Staates (...) vom Gebiet eines anderen Staates oder herrschaftsfreien Raums”<sup>1</sup>. Unter räumlichem Herrschaftsbereich ist das Staatsgebiet zu verstehen, welches nach VERDROSS die Grundlage der territorialen Souveränität darstellt und sich von der Gebietshoheit unterscheidet, welche alle Wirkungen der Staatsgewalt umfasst und nicht unbedingt an das Staatsgebiet gebunden ist<sup>2</sup>. Staatsgrenzen setzen also in der Regel (der Fall der Staatsgrenze gegenüber dem herrschaftsfreien Raum bleibt ausgeklammert, da er für diese Arbeit nicht von Bedeutung ist) das Nebeneinander unabhängiger staatlicher Strukturen voraus.

Die Staatsgrenze bildet in der Regel eine *Linie* auf der Erdoberfläche. Denkbar ist auch, dass die Staatsgrenze aus einem mehr oder weniger ausgedehnten Flächenstreifen besteht, welcher entweder nicht okkupiert oder dessen Zugehörigkeit umstritten ist<sup>3</sup>. Während die Staatsgrenze auf der Erdoberfläche in der Regel eine Linie darstellt, ist sie räumlich gesehen eine Fläche: Sie dehnt sich senkrecht zur Erdoberfläche in das Erdinnere und in den Luftraum aus. So spricht etwa GUGGENHEIM von einer “frontière théorique” im Zentrum des Globus, an welcher sämtliche Staatsgrenzen zusammentreffen, so dass das Staatsgebiet im Erdreich eine konische Form hätte<sup>4</sup>. Mit THALMANN ist allerdings eher anzunehmen, dass “nicht nur senkrecht zur Erdoberfläche, sondern auch parallel zu dieser, und zwar sowohl durch den Luftraum als auch durch das Erdreich Staatsgrenzen verlaufen”<sup>5</sup>. Massgebend für diese Begrenzung ist das Kriterium der Effektivität staatlicher Herrschaft. Auch GUGGENHEIM betont im übrigen die Notwendigkeit der Effektivität der Beherrschung als Grundlage des Anspruchs auf das Staatsgebiet: “Il faut que la prétention de l’Etat à la validité territoriale de son ordre juridique coïncide avec l’effectivité de ce dernier”<sup>6</sup>.

Die Begrenzung des Staatsgebietes in der Luft, lange Zeit eine eher akademische Angelegenheit<sup>7</sup>, hat im Zuge der technologischen Entwicklung eminent praktische

1 SCHNEIDER Hans, “Staatsgrenzen”, in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 3, 332.

2 VERDROSS, 266 ff.

3 THALMANN, 31; REEVES, 533 ff.; BERNHEIM, xxii.

4 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 377 f.

5 THALMANN, 33.

6 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 379; kritische Bemerkungen zur Effektivitätstheorie als Grundlage der territorialstaatlichen Herrschaftsentfaltung bei DAUSES, 44–49.

7 BBl 1953 I 785 (Bericht des Bundesrates über die Organisation des schweizerischen Luftverkehrs und die schweizerische Luftverkehrspolitik vom 10.4.1953): “Heute wird allerdings

Bedeutung erlangt. Es scheint heute, dass der Raum ausserhalb der Erdatmosphäre von keinem Staat mit einem Souveränitätsanspruch belegt wird, so dass eine Begrenzung des Staatsgebietes im Luftraum implizite anerkannt ist<sup>8</sup>. Die Doktrin geht heute allgemein von der Erdatmosphäre als Begrenzung des staatlichen Herrschaftsbereiches aus, allerdings sind hier die Grenzen räumlich und zeitlich fließend<sup>9</sup>. Das Aufkommen eines internationalen Raumrechts deutet darauf hin, dass der Raum ausserhalb der Erdatmosphäre als herrschaftsfreier Raum betrachtet wird.

Vom Begriff der Staatsgrenze ist der Begriff der Zollgrenze zu unterscheiden. Ist die Staatsgrenze meistens durch völkerrechtlichen Vertrag festgesetzt, entspringt die Zollgrenze im wesentlichen nur dem innerstaatlichen Recht. Sie umschliesst das Gebiet, in welchem die nationale Zollgesetzgebung Anwendung findet. Es handelt sich somit bei der Zollgrenze um "eine gesetzlich verankerte Linie, deren Nicht- oder Missachtung schwerwiegende Konsequenzen haben kann"<sup>10</sup>. Die Zollgrenze fällt keineswegs immer mit der Staatsgrenze räumlich zusammen<sup>11</sup>.

## 1.12 Staatsgrenze und Gesellschaft: die Grenzeffekte

Staatsgrenzen sind nicht einfach geographisch vorgegeben: "Die Grenze ist nicht eine räumliche Tatsache mit soziologischen Wirkungen, sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich formt"<sup>12</sup>. Die Staatsgrenze ist, als eine von Menschen gesetzte Tatsache, immer etwas Künstliches<sup>13</sup>. Sie zerschneidet die natürliche Ein-

erneut die Frage diskutiert, ob die Staatshoheit im Luftraum nicht auf eine bestimmte Höhe zu begrenzen sei. (...) Von der Aera der Raumschiffahrt, wenn sie überhaupt je kommt, trennen uns aber sicherlich noch Jahrzehnte, für den heutigen Bereich der Luftfahrt aber dürfte das Souveränitätsprinzip noch auf lange Sicht seine Geltung bewahren."

8 HUET, 132; DAUSES, 39; vgl. auch die Resolution 1962 (XVIII) der Assemblée générale der Vereinten Nationen (Déclaration des principes juridiques régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, angenommen am 13.12.1963) in: *Documents officiels*. Assemblée générale, 18e session, supplément no 15, A/5515, New York 1964, 15 f. Punkt 3 dieser Erklärung lautet: "L'espace extra-atmosphérique et les corps célestes ne peuvent faire l'objet d'une appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par tout autre moyen." Zu dieser Erklärung als "Magna Carta de l'espace" vgl. auch JENKS Wilfried C., "Le droit de l'espace commence à se concrétiser", *SJIR*, XX, 1963, 11–19. Zum Fragenkomplex der Staatsgrenzen im Luftraum auch: LAPRADELLE, "Les frontières de l'air", *RCADI*, 86, 1954 II, 121–202.

9 Zur Bestimmung des Grenzverlaufs zwischen Luft- und Weltraum vgl. die Vorschläge de lege ferenda bei DAUSES, 99–106; vgl. auch *Praxis VR*, 248 ff.

10 BOLLIGER, 9.

11 Art. 2 ZG (SR 631.0). So verläuft etwa die Staatsgrenze im Genfersee in der Seemitte, während die Zollgrenze in einem Abstand von 600 m vom schweizerischen Ufer verläuft (Art. 1 ZV, SR 631.01). Weitere Ausnahmen bilden Zollausschlussgebiete (Beispiel: Samnaun), Zollanschlussgebiete (Beispiel: Liechtenstein) und Zollfreibezirke.

12 SIMMEL, zitiert in SCHNITZER, 173.

13 BOGGS, 25; ANCEL, 210; RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 28; LAPRADELLE, 172, schreibt zutreffend: "la nature a horreur des lignes".

heit des Raumes. Dies gilt auch für die sogenannten "natürlichen Grenzen", wie Flüsse oder Bergketten, welche LAPRADELLE "limites artificielles dérivées" nennt<sup>14</sup>, da die in der Natur vorgegebenen Linien nicht notwendigerweise auch Trennungslinien für die in deren Umgebung lebenden Menschen sein müssen. Das Gegenteil mag eher zutreffen: So schaffen wohl Flüsse eher Gemeinsamkeiten zwischen den Bevölkerungen beidseits des Ufers, als dass sie trennende Wirkung entfalten<sup>15</sup>. Dasselbe gilt wohl auch für die Berggebiete in bezug auf die dort lebende Bergbevölkerung.

Die Künstlichkeit der Grenze ist also nicht nur geographischer Art: Sie ist es auch in bezug auf die in der Umgebung der Grenzen wohnende Bevölkerung: Gesellschaftliche Funktionsbereiche entfalten sich zumindest dort, wo die zwischenstaatlichen Beziehungen einen freien Austausch der Bevölkerung und der Wirtschaft gewährleisten, nach anderen Kriterien als nach demjenigen der Staatsgrenzen. Sie machen vor diesen nicht halt<sup>16</sup>.

Trotzdem zeitigt die Grenze mannigfaltige Wirkungen. Eine neuere Studie unterscheidet drei Typen von Grenzeffekten<sup>17</sup>: die direkten und die indirekten Grenzeffekte sowie die Folgewirkungen.

Als *direkte Grenzeffekte* werden diejenigen Wirkungen der Staatsgrenze bezeichnet, welche unmittelbar durch den Verlauf der Grenze hervorgerufen werden. Sie treten vor allem dann auf, wenn eine Änderung des Grenzverlaufes stattfindet und eine bestehende Einheit auseinandergerissen wird. Direkte Grenzeffekte liegen etwa dann vor, wenn ein Dorf oder ein Bauerngut durch die Staatsgrenze entzweigeschnitten wird. Die Tatsache des Grenzverlaufs kann somit eine neue Organisation des Raumes bewirken.

*Indirekte Grenzeffekte* werden durch die Tatsache hervorgerufen, dass an einer Staatsgrenze verschiedene Souveränitätsbereiche aufeinanderprallen. Die Änderung der Wirtschafts- oder Landwirtschaftspolitik im Lande A kann auch im an A angrenzenden Gebiet des Landes B Auswirkungen haben: So besteht etwa die Möglichkeit, unliebsamen Entwicklungen im eigenen Land durch Verlegung der wirtschaftlichen Tätigkeit in den Grenzraum des benachbarten Staates auszuweichen. Gewisse Dienstleistungszweige, die in der Nähe der Staatsgrenzen gedeihen, nutzen gerade diese Verschiedenheit der Rechtssysteme aus: Banales Beispiel dafür sind etwa die Spielkasinos, die in der Nähe der Schweizer Grenze entstanden sind.

*Folgewirkungen* sind diejenigen Wirkungen, die mit dem "Betrieb" der Staatsgrenze direkt zusammenhängen: die Einrichtung von Zolldiensten sowie von Infrastruktur im Dienstleistungsbereich beidseits der Grenze.

14 LAPRADELLE, 175; RATZEL, 404 ff.

15 SCHULTHESS, 6. Zur Frage, welche nachbarrechtlichen Folgen die natürliche Einheit eines Grenzgewässers für die Uferstaaten haben kann, vgl. den Schiedsspruch vom 16.11.1957 in der Angelegenheit Lac Lanoux zwischen Spanien und Frankreich, Text in: *RGDIP*, 1958, 79 ff., Kommentar dazu bei VISSCHER, 68 ff.

16 LUHMANN Niklas, *Rechtssoziologie*, Bd. 2, Reinbek 1972, 332 ff.

17 RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 12 f.

Die empirische Untersuchung der Grenzeffekte ist Sache der Sozialwissenschaften. Es ist hier nur anzumerken, dass die Grenzsituation keineswegs immer zur wirtschaftlichen Schwächung eines Gebiets führen muss, sondern dass die Grenzeffekte auch zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Grenzgebiets beitragen können. Die Existenz der Staatsgrenze hat zweifellos die Entwicklung der Agglomerationen Basel und Genf wesentlich beeinflusst<sup>18</sup>. Die wirtschaftliche Entwicklung wiederum führt zur Notwendigkeit einer intensiveren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie in der Folge aufgezeigt wird.

### *1.13 Grenzüberschreitendes Zusammenwirken und Völkerrecht*

Die Staatsgrenze trennt staatliche Kompetenzsphären. Die Grenzziehung ist ein völkerrechtlicher Vorgang. Die Funktion des Völkerrechts erschöpft sich jedoch nicht in der Grenzziehung. Auch in einer hypothetischen Welt von völlig autarken Staaten, ohne jegliche Vermischung von Menschen und ohne Austausch von Waren, können Konflikte entstehen, die einer internationalrechtlichen Regelung bedürfen. Immissionen materieller oder ideeller Natur können in den Souveränitätsbereich eines Nachbarstaates eindringen und Schaden erzeugen. In der Literatur finden sich zahlreiche Beispiele von Immissionen: Verschmutzung von Grenzgewässern, Schüsse über die Grenze<sup>19</sup>, Luftverschmutzung<sup>20</sup>, Immissionen mittels Scheinwerfern<sup>21</sup>, sogar die ästhetische Beeinträchtigung der Landschaft durch eine Luftseilbahn<sup>22</sup>. Die Frage der Widerrechtlichkeit solcher Einwirkungen auf fremdes Territorium wie auch die Frage der Verantwortlichkeit müssen notwendigerweise vom internationalen Recht beantwortet werden. Es handelt sich dabei um das internationale Nachbarrecht, das zwar bis anhin nur aus wenigen Normen gewohnheitsrechtlicher Natur besteht, trotzdem aber eine notwendige Ergänzung der gebietsmässigen Trennung von Staatskompetenzen darstellt<sup>23</sup>. In materieller Hinsicht liegt die Grundlage des Nachbarrechts in der Einheitlichkeit des Raums, die trotz der Grenzen weiterhin bestehenbleibt<sup>24</sup>.

Die Realität, mit der diese Arbeit befasst ist, besteht aber nicht aus in sich verschlossenen Staaten, sondern aus Staaten, die auf vielen Gebieten einen lebhaften Austausch pflegen und deren Grenzen nicht verschlossen sind. Sobald aber ein Aus-

18 GAUDARD Gaston, "Le problème des régions frontière suisses", in: *Economies et sociétés*, Cahiers de l'I.S.E.A., Bd. V, no 3–4, Genève 1971, 663 f.

19 SALIS, Bd. 1, 398; einen analogen Fall im interkantonalen Verhältnis behandelt BGE 26 I 450, der in der völkerrechtlichen Literatur oft zitiert wird; THALMANN, 90 ff.

20 Vgl. den "klassischen" Trail Smelter Case in: HACKWORTH, vol. II, 344, oder in: *AJIL*, 1941, 716.

21 SALIS, Bd. 1, 395 f.; THALMANN, 93 f.

22 *VEB*, 1954, Heft 24, Nr. 2.

23 THALMANN, 38, Fn. 46.

24 ANDRASSY, 108.

tausch über die Staatsgrenze hinweg entsteht, machen sich die Verschiedenheiten der staatlichen Rechtsordnungen bemerkbar: Es entstehen Grenzeffekte mit ihren trennenden und verbindenden Konsequenzen. Der Austausch über die Staatsgrenzen hinweg erfordert in der Folge Koordinationsmassnahmen auf der zwischenstaatlichen Ebene: Es entsteht das vertragliche Grenzrecht: “ ‘Grenzrecht’ ist nicht eine notwendige Folge der Koexistenz von Staaten, sondern ein von diesen freiwillig positivierter Normenkomplex. Sein Zweck ist nicht die räumliche Scheidung originärer Staatskompetenzen (...), sondern die Begründung neuer, und zwar im Hinblick auf den wirtschaftlichen Zusammenschluss der durch die Grenze getrennten Gebiete”<sup>25</sup>. Dieses “Grenzrecht” soll in der Folge dargestellt werden, zuerst allgemein, soweit es für die beiden zu untersuchenden Gebiete relevant ist, schliesslich im besonderen, soweit es den regionalen Bezugsraum betrifft, d.h. soweit dieses vertragliche Grenzrecht spezifisch regionale Ansätze aufweist.

## 1.2 Rechtsgrundlagen zum Grenzverlauf

### 1.21 Allgemeines

Aus der Sicht des Völkerrechts ist die Grenzziehung kein zwingendes Institut, von dessen Vorhandensein etwa die völkerrechtliche Existenz eines Staates abhängen würde<sup>26</sup>. Es sind Staaten denkbar, deren Staatsgebiet nicht im einzelnen genau begrenzt ist, sondern deren Souveränitätsbereich sich mit demjenigen eines Nachbarstaates in einer “Grenzzone” überlappt. Grenzziehung interessiert grundsätzlich nicht die Völkergemeinschaft als Ganzes, sondern nur die benachbarten Staaten. Dies jedenfalls so lange, als eine unklare Grenze nicht den internationalen Frieden und die Sicherheit gefährdet und dadurch zu einer Angelegenheit der Völkergemeinschaft wird<sup>27</sup>. Die Grenzziehung kann somit einen Beitrag zur Friedenssicherung leisten<sup>28</sup>.

Die Grenzziehung kann erfolgen durch einseitigen Akt eines Staates (z.B. bei der Kolonisierung Afrikas gegenüber der terra nullius), durch stillschweigende oder ausdrückliche Anerkennung einer bestehenden Grenze oder durch Vereinbarung zwischen benachbarten Staaten. Die Grenze kann auch unter Beizug dritter Parteien entstehen: z.B. durch Mediation, Friedensverträge (Versailler Vertrag von 1919) oder durch Adjudikation (Schiedsgerichte, internationale Gerichtshöfe)<sup>29</sup>.

25 THALMANN, 38, Fn. 46.

26 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 379 f.; BERNSTEIN, xxv ff. (mit Nachweisen); BURCKHARDT Walther, *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*, Zürich 1971 (Nachdruck), 344: “Man kann eine menschliche Gemeinschaft als staatlich organisiert denken, ohne bestimmtes Gebiet (...)”; a.M.: LAPRADELLE, 72.

27 Vgl. Art. 33 der Charta der Vereinigten Nationen.

28 LAPRADELLE, 59 f.

29 Vgl. dazu die Arbeit von BERNSTEIN; *Praxis VR*, 228 f.

Der Grenzverlauf an der Schweizer Grenze beruht weitgehend auf vertraglichen Grundlagen<sup>30</sup>. Diese seien, soweit sie die Räume Genf und Basel betreffen, im folgenden kurz vorgestellt.

## 1.22 Der Grenzverlauf in der Region Basel

### 1.221 Die Staatsgrenze zwischen Frankreich und der Schweiz

Der Grenzverlauf zwischen der Schweiz und Frankreich ist generell im Zweiten Pariser Vertrag vom 20.11.1815 festgelegt<sup>31</sup>. Es handelt sich im wesentlichen um die alte Grenze, die bereits in Verträgen des 16. bis 18. Jahrhunderts zwischen Frankreich und dem Fürstbistum Basel, dem Fürstentum Neuenburg, dem bernischen Waadtland und der Stadt Genf gebildet worden war<sup>32</sup>.

Die genaue räumliche Fixierung der Grenze erfolgte in Vermarchungsprotokollen zwischen dem Königreich Frankreich und den Kantonen Solothurn<sup>33</sup>, Basel<sup>34</sup> und Bern<sup>35</sup>. In Zusatzabkommen mit Basel<sup>36</sup> und Solothurn<sup>37</sup> wurden gegenseitige Transitrechte zugunsten der Grenzgemeinden vereinbart.

Im Rahmen einer grösseren Anzahl von Grenzbereinigungen mit Frankreich wurde auch die Grenze zwischen dem Kanton Basel-Stadt und Frankreich in einem neuen Grenzprotokoll festgehalten<sup>38</sup>, vor allem deshalb, weil sich der alte, oben erwähnte Grenzbescrieb als überholt erwiesen hatte<sup>39</sup>. Die einzige materielle Änderung gegenüber dem alten Grenzverlauf betrifft die Grenze im Rhein: Sie wird grundsätzlich durch die Mittellinie bestimmt, "die aus praktischen Gründen durch eine polygonale Linie von sechs Seiten ersetzt wird" (Art. 2 des Abkommens vom

30 Allgemeines zum Verlauf der Schweizer Grenze vgl. etwa: HILTY, Gränzverhältnisse, 89–208; BECKER, 283 S.; historische Kurzdarstellung bei GASSER Adolf, "Die Entstehung der Schweizer Landesgrenze", *Zoll-Rundschau*, 9. Jg., 1964, 114–119; geographische Charakterisierung bei GUICHONNET/RAFFESTIN, *Géographie des frontières*, 98–100.

31 BECKFR. 17; Text des Vertrags in: OS I 106 ff.; ROUSSEAU, "La frontière franco-suisse, de Bâle au Mont-Dolent", *RGDIP*, 1954, 208 ff.

32 HILTY, Gränzverhältnisse, 109; ROUSSEAU, *Les frontières de la France*, 31. Schilderungen des Grenzverlaufs in der Region Basel und seiner Geschichte finden sich auch bei: HEITZ August, "Von Grenzen und Grenzsteinen", *Basler Jahrbuch*, Basel 1940, 7–41; ders., *Grenzen und Grenzzeichen der Kantone Baselstadt und Baselland*, Liestal 1964, 243 S.; STÖHLER Hans, "Die Basler Grenze", *142. Neujahrsblatt*, Basel 1964, 56 S.

33 OS II 482 ff. (aus dem Jahre 1818).

34 OS II 527 ff. (aus dem Jahre 1818).

35 OS II 507 ff. (aus dem Jahre 1826).

36 OS II 538 ff.; KAISER, Bd. 4, 223.

37 OS II 494 ff.: "Convention additionnelle au procès-verbal de démarcation des territoires de France et du Canton de Soleure, signé à Bâle le vingt Décembre 1818, relative à un droit réciproque de transit en faveur des communes du Leymenthal. (8 Janvier 1825)"; KAISER, Bd. 4, 222 f.

38 Vereinbarung vom 3.12.1959, AS 1960, 1499; SR 0.132.349.37.

39 BBl 1960 I 1249 f.

3.12.1959). Dadurch wird der Flächenausgleich hergestellt. Bereits im Protokoll von 1818 war die Rheingrenze durch eine polygonale Linie gebildet worden<sup>40</sup>.

## 1.222 Die Staatsgrenze zwischen Deutschland und der Schweiz

Die Staatsgrenze entlang dem Gebiet des alten Kantons Basel ist in Aktenstücken aus den Jahren 1822, 1824, 1825, 1827 und 1830 festgelegt. Diese Aktenstücke wurden am 11.3.1831 durch das Grossherzogtum Baden und am 23.4.1831 durch "Bürgermeister und Rath des Kantons Basel" ratifiziert<sup>41</sup>. Von der Einmündung der Ergolz bis zum Grenzacherhorn bildet meist der Talweg des Rheins die Grenze. Dieser kann sich aber im Laufe der Zeit wesentlich verändern; so wurde schon eine Verschiebung des Talwegs um 11 m innert zwei Jahren festgestellt<sup>42</sup>. Der Grenzverlauf im Rhein ist somit bis zu einem gewissen Grad variabel.

Das rechtsrheinische Gebiet des heutigen Kantons Basel-Stadt mit den Gemeinden Riehen und Bettingen hat die Stadt Basel in den Jahren 1513 und 1522 gekauft<sup>43</sup>. Zwischen Riehen und Weil sowie Tüllingen wurde die Grenze anlässlich einer Regulierung des Flüsschens Wiese aus dem Jahre 1571 verschoben, so dass sich heute z.T. beide Ufer der Wiese auf Gemeindegebiet von Riehen befinden<sup>44</sup>.

Zwischen dem heutigen Basler Stadtteil Kleinhüningen und dem badischen Weil wurde die Grenze durch einen Staatsvertrag mit dem Grossherzogtum Baden aus dem Jahre 1906 leicht korrigiert, was einen gegenseitigen geringfügigen Gebietsaustausch notwendig machte<sup>45</sup>.

Auch zwischen dem Kanton Aargau und der Bundesrepublik bildet bekanntlich der Rhein die Landesgrenze. Das habsburgische Fricktal war im Frieden von Lunéville (1801) Frankreich zugeschlagen und von diesem der helvetischen Republik angegliedert worden. Damit war die ganze Rheinlinie vom Bodensee bis Basel, mit Ausnahme von Konstanz, in schweizerischen Besitz übergegangen<sup>46</sup>. Der im 17. Herbstmonat 1808 zwischen dem Grossherzogtum Baden und dem Kanton Aargau abgeschlossene Staatsvertrag stipuliert folgendes: "Zwischen dem Grossherzogthum Baden und dem Kanton Aargau soll der Thalweg des Rheins die Landes-

40 FREY Hans, 137.

41 KAISER, Bd. 4, 138.

42 FREY Hans, 138; BOLLIGER, 41.

43 BAUMHAUER, 14.

44 BAUMHAUER, 14.

45 BS 11, 43 und SR 0.132.136.1 (Staatsvertrag zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Grossherzoglich Badischen Regierung über die Verlegung der Landesgrenze bei Leopoldshöhe vom 21.12.1906); BS 11, 45 und SR 0.132.136.11 (Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reiche betreffend Verlegung der schweizerisch-badischen Landesgrenze bei Leopoldshöhe vom 29.10.1907); BURCKHARDT, Bundesrecht, Bd. 1, Nr. 9, 18 f. Über das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen bei Grenzregulierungen vgl. auch FREY Jakob, 139 f.

46 SCHNEIDER, 47.

grenze ausmachen. Unter der Benennung des Thalwegs wird insolange die grösste Tiefe des fliessenden Stroms verstanden, als man sich nicht über eine andere Bestimmung vereinigt.“<sup>47</sup> Bei den Brücken wird hingegen grundsätzlich auf die Mittellinie abgestellt<sup>48</sup>. Diese Grenzbestimmung bot Schwierigkeiten, insbesondere beim Bau von Kraftwerken<sup>49</sup>. In einer Note der deutschen Gesandtschaft vom 10.8.1928 wurde deshalb vorgeschlagen, an Stelle des Talwegs die Strommitte als Grenze festzusetzen<sup>50</sup>. Eine entsprechende Vereinbarung wurde indessen nie abgeschlossen.

### 1.223 Die Staatsgrenze zwischen Deutschland und Frankreich

Bereits im Friedensvertrag von Münster von 1648 wird der Talweg des Rheins als Grenze zwischen dem Elsass und dem Deutschen Reich bezeichnet<sup>51</sup>. Der “klassische Vertrag über die Talweggrenze”<sup>52</sup>, der Friedensvertrag von Lunéville vom 9.2.1801, bestimmt in Art. 6: “Le thalweg du Rhin soit désormais la limite entre la république française et l’empire germanique savoir: depuis l’endroit où le Rhin quitte le territoire helvétique jusqu’à celui où il entre dans le territoire batave.”<sup>53</sup> Nach der Eroberung linksrheinischer Gebiete durch Deutschland im Deutsch-Französischen Krieg von 1870/71 änderte sich der Grenzverlauf. Die alte Grenze wurde jedoch durch den Versailler Vertrag von 1919 wiederhergestellt (Art. 51 § 2)<sup>54</sup>. Ein Kuriosum besteht in bezug auf die Rheinbrücken: Während die Staatsgrenze in der Brückenmitte verläuft, stehen die Brücken in ihrer Gesamtheit in französischem Eigentum<sup>55</sup>.

### 1.23 Der Grenzverlauf in der Region Genf

Die Grenze der Republik Genf gegenüber dem alten Königreich Frankreich, d.h. die Grenze des heutigen Kantons Genf auf der rechten Seite der Rhone und des Genfersees gegenüber Frankreich (Pays de Gex), geht zurück auf einen Gebietsabtretungsvertrag zwischen Seiner Allerchristlichsten Majestät, König Ludwig XV., und der

47 KAISER, Bd. 4, 139.

48 KAISER, Bd. 4, 139.

49 *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nr. 5.27, 1030 f.

50 *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nr. 5.28, 1033.

51 LAPRADELLE, 202; RUEHLAND Curt, “Grenzgewässer”, in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 1, 707; MANNER, 322.

52 RUEHLAND Curt, “Grenzgewässer”, in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 1, 707.

53 zitiert bei RUEHLAND Curt, “Grenzgewässer”, in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 1, 707.

54 ROUSSEAU, *Les frontières de la France*, 21.

55 ROUSSEAU, *Les frontières de la France*, 23; LAPRADELLE, 242; KURZ, 30.

Republik Genf vom 15.8.1749<sup>56</sup>. Der Pariser Friedensvertrag vom 30.5.1814 stellte diese Grenze nach der napoleonischen Episode wieder her<sup>57</sup>. Der direkte Zugang des Kantons Genf zur übrigen Schweiz bei Versoix ist Ergebnis des Verhandlungsgeschickes des Genfers Pictet de Rochemont bei den zweiten Pariser Friedensverhandlungen in der zweiten Hälfte des Jahres 1815<sup>58</sup>. Er ist denn auch im zweiten Pariser Vertrag vom 20.11.1815 enthalten<sup>59</sup>. Der Grenzverlauf auf der rechten Rhoneseite wurde schliesslich in einem Vermarchungsprotokoll vom 20.7.1825 festgehalten<sup>60</sup>. Anlässlich des Ausbaus des Flughafens Genf-Cointrin wurde ein geringfügiger Gebietsaustausch notwendig, damit sich das gesamte Flugplatzareal weiterhin gänzlich auf Schweizer Territorium befindet<sup>61</sup>. Die damit verbundene Grenzereinigung hätte sich im übrigen auch sonst aufgedrängt, da das Vermarchungsprotokoll den Grenzverlauf auf dem topographisch stark veränderten Gebiet beim Flugplatz nur schwer erkennen liess<sup>62</sup>. Keine Änderung im Grenzverlauf brachte hingegen der Ausbau des Geländes der Europäischen Organisation für kernphysikalische Forschung CERN auf französischem Hoheitsgebiet<sup>63</sup>. Die Grenzlinie verläuft deshalb quer durch das Gelände der CERN. Zwischen La Plaine bis südwestlich von Chancy bildet die Mittellinie der Rhone die Staatsgrenze. Da sich der Lauf der Rhone im Verlaufe der Zeit etwas nach Westen verschoben hat, sind kleine Inseln in diesem Grenzabschnitt von Frankreich an die Schweiz übergegangen<sup>64</sup>.

Der Grenzverlauf südlich und östlich des Kantons Genf gegenüber dem ehemaligen Königreich Sardinien ist im Turiner Vertrag vom 16.3.1816 beschrieben<sup>65</sup>. Zu bemerken ist hiezu, dass der Bach Foron, der in der Gegend bei Annemasse die Grenze bildet, gänzlich zu Frankreich gehört. Die Staatsgrenze wird durch die Uferlinie auf der Schweizer Seite des Baches gebildet<sup>66</sup>. Grund dieser Regelung ist nach ROUSSEAU die Tatsache, dass früher zahlreiche Mühlen auf der savoyischen Seite des Baches Wasserrechte am Bach besaßen<sup>67</sup>. Die Tatsache, dass die Grenzsteine auf dem Schweizer Ufer etwas zurückversetzt sind, lässt aber den Schluss nicht zu, dass Frankreich das Eigentum an einem Streifen des rechten Bachufers oder ein Wegrecht beanspruchen könnte<sup>68</sup>. Der Grenzverlauf am Foron gab Anlass zu einer Kontroverse, als ein Schweizer Fischer am rechten Ufer des Baches durch einen

56 GE-RS A 1 2.

57 Art. 3 § 7, zitiert im Vermarchungsprotokoll vom 20.2.1825: GE-RS A 1 3.

58 HILTY, Eidgenössische Geschichten, 240, Fn. 1.

59 Art. 1 § 3, zitiert im Vermarchungsprotokoll vom 20.7.1825: GE-RS A 1 3.

60 GE-RS A 1 3.

61 AS 1958, 129 (Abkommen vom 25.4.1956); BBl 1956 II 50 ff.

62 ROUSSEAU, Les frontières de la France, 37 f.

63 AS-1969, 513 (Abkommen vom 13.9.1965).

64 ROUSSEAU, Les frontières de la France, 36.

65 GE-RS A 1 7.

66 *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nr. 5.24, 1027.

67 ROUSSEAU, Les frontières de la France, 36.

68 *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nr. 5.24, 1023–1028.

französischen Fischereiaufseher festgenommen wurde und daraufhin eine Busse zu entrichten hatte<sup>69</sup>.

Eine Korrektur des Grenzbaches Hermance gab in jüngerer Zeit Anlass zu einer Grenzbereinigung<sup>70</sup>. Grundsätzlich folgt nach dem Turiner Vertrag die Grenze der Mittellinie des Baches. Das dazugehörige Vermarchungsprotokoll von 1819 geht allerdings vom Talweg aus<sup>71</sup>.

Die Planung der route nationale 206 entlang der Schweizer Grenze erforderte mehrere kleinere Grenzberichtigungen, speziell entlang dem Teilstück St-Julien–Bossey. Eine befriedigende Strassenkorrektur wäre sonst ohne Benützung schweizerischen Gebiets kaum möglich gewesen<sup>72</sup>. Zur Ausführung des Gebietsaustausches kam es allerdings erst im Jahre 1967, obwohl der entsprechende Vertrag bereits 1953 abgeschlossen worden und 1957 in Kraft getreten war<sup>73</sup>.

Eine Grenzbereinigung war ebenfalls nötig im Zusammenhang mit dem Anschluss der “Route blanche” (Genf–Chamonix) an das Schweizer Strassennetz und der damit verbundenen Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen<sup>74</sup>.

Die Staatsgrenze im Genfersee geht zurück auf den Schiedsvertrag von Lausanne vom 30.10.1564 zwischen Bern und Savoyen<sup>75</sup>. Die Grenze wird danach durch die Seemitte gebildet. Präzisiert wurde der Grenzverlauf in einer Vereinbarung aus dem Jahre 1953<sup>76</sup>. Danach wird grundsätzlich an der Mittellinie festgehalten, diese wird jedoch “aus praktischen Gründen” durch eine polygonale Linie von sechs Seiten ersetzt, welche den Flächenausgleich herstellt (Art. 1 der Vereinbarung vom 25.2.1953). Von der Mündung der Hermance bis zur Seemitte wird die Grenze durch eine senkrechte Linie gebildet, deren Verlauf in der Verlängerung durch einen Grenzstein bei Coppet bestimmt wird<sup>77</sup>.

69 *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nr. 5.25, 1028 f.

70 AS 1960, 1493/SR 0.132.349.17 (Abkommen vom 3.12.1959); VISSCHER, 63.

71 *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nr. 5.25, 1026.

72 ROUSSEAU, *RGDIP*, 1967, 779 f.

73 AS 1957, 857 (Abkommen vom 25.2.1953); BBl 1953 III 74 f.; ROUSSEAU, *RGDIP*, 1958, 73.

74 AS 1975, 895/SR 0.132.349.19 (Abkommen vom 10.7.1973); BBl 1973 II 453.

75 Text in: *Eidgenössische Abschiede*, Bd. 4, 1477–1509; GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 385 f.; PONDAGEN, 4 ff.

76 AS 1957, 874/SR 0.132.349.14 (Abkommen vom 25.2.1953); BBl 1953 III 71.

77 PONDAGEN, 6 ff.; *VEB*, 1954, Heft 24, Nr. 4, 31; *SJIR*, XI, 1954, 193 f.; ROUSSEAU, *RGDIP*, 1958, 72 ff.

### 1.3 Zusammenarbeit in direktem Zusammenhang mit der Grenze

#### 1.31 *Der Unterhalt und die Vermarkung der Grenze*

##### 1.311 Allgemeines

Die Zusammenarbeit im Bereich der Vermarkung der Grenzen und deren Unterhalt beschränkt sich im wesentlichen auf die technischen Fragen der Grenzziehung: "La démarcation est une opération technique d'exécution qui rapporte sur le sol les termes d'une délimitation établie."<sup>78</sup> Die Vermarkung der Grenzen setzt somit eine völkerrechtlich bindende Bestimmung des Grenzverlaufes voraus (vgl. 2.121). Die Vermarkung und der Unterhalt der Grenzen obliegen in der Regel den Vermarktungsdelegierten, welche in der Regel reine Vollzugsaufgaben erfüllen, ohne den bereits bestimmten Verlauf der Grenze verändern zu können<sup>79</sup>. Dies gilt allerdings nicht absolut, können sich doch aus praktischen Gründen geringfügige Änderungen aufdrängen, z.B. infolge der Beschaffenheit des Terrains<sup>80</sup>.

Es ist im folgenden nur auf den Vertrag mit Frankreich betreffend die Vermarkung und den Unterhalt der Grenze einzugehen. Die Grenze zu Deutschland wird ja im wesentlichen durch den Rhein bestimmt. Das Problem der Vermarkung und des Unterhaltes der Grenze stellt sich hier deshalb auf einer anderen Ebene, nämlich im Kontext der Zusammenarbeit betreffend die Grenzgewässer. Die Grenze zu Frankreich verläuft jedoch zu einem grossen Teil auf dem Land. Das ist wohl der Grund dafür, dass in diesem letzteren Fall eine Vereinbarung abgeschlossen wurde, während mit Deutschland kein Staatsvertrag über diese spezielle Materie besteht.

##### 1.312 Das Abkommen zwischen Frankreich und der Schweiz vom 10.3.1965<sup>81</sup>

Dieses Abkommen schaffte eine früher nicht bestehende, eindeutige Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit im Bereich des Unterhalts und der Vermarkung der französisch-schweizerischen Staatsgrenze<sup>82</sup>. Das erste Kapitel des Vertrags enthält allgemeine Bestimmungen: Danach besteht ein Bauverbot innerhalb einer Zone von je zwei Metern beidseits der Grenze, mit bestimmten Ausnahmen (Art. 4). Verläuft

78 VISSCHER, 28.

79 LAPRADELLE, 147.

80 Vgl. etwa den Vertrag betreffend den Ausbau des Flughafens Genf-Cointrin vom 25.4.1956 (AS 1958, 129). Nach Art. 1 Abs. 1 wird die Grenze mittels eines Situationsplanes festgelegt, welcher integrierenden Bestandteil des Vertrags bildet. Abs. 2 lautet aber wie folgt: "Geringfügige Änderungen, die sich aus der Vermarkung der abgeänderten Grenze ergeben, bleiben vorbehalten." Weitere Beispiele solcher Befugnisse der Vermarktungsdelegierten zur Abänderung des Grenzverlaufs vgl. LAPRADELLE, 149 ff.

81 AS 1966, 654/SR 0.132.349.41.

82 BBl 1965 II 1016.

die Grenze durch Wälder, Buschwerk oder Gestrüpp, so ist ein vier Meter breiter Geländestreifen (je 2 m beidseits der Grenze) ständig in abgeholztem Zustand zu erhalten (Art. 5). Grenzsteine, die in die Grenzlinie gesetzt sind, stehen im gemeinsamen Eigentum beider Staaten (Art. 3), im Gegensatz zu den sogenannten "Rückmarken", die nicht in der Grenzlinie selbst verlaufen, sondern sich vollständig auf dem Gebiet eines Staates befinden und den Grenzverlauf etwa bei Wegen, Strassen oder Wasserläufen anzeigen<sup>83</sup>.

Das zweite Kapitel des Vertrags regelt den Aufgabenbereich der von beiden Staaten zu ernennenden ständigen Vermarktungsdelegierten, welche zur Vornahme ihrer Arbeit die Grenze unbehindert überschreiten dürfen und natürlich auch ihre Werkzeuge nicht zu verzollen haben (Art. 8). Der Aufgabenbereich der Vermarktungsdelegierten umfasst die Überwachung und Kontrolle der Grenzsteine und anderer Grenzzeichen, die Überwachung der Einhaltung der allgemeinen Bestimmungen des Vertrags, jährliche Erstellung eines Budgets für die vorzunehmenden Arbeiten, jährliche Berichterstattung über die Unterhaltsarbeiten usw. (Art. 6). Die Grenze wird zur Durchführung des Abkommens in acht Grenzabschnitte eingeteilt, die sich mit den Grenzabschnitten der an Frankreich angrenzenden Kantone decken (Art. 7). Die Funktion der Vermarktungsdelegierten für die einzelnen Abschnitte wird auf schweizerischer Seite von den jeweils zuständigen Kantonsgeometern ausgeübt<sup>84</sup>.

Im dritten Kapitel der Vereinbarung finden sich Verfahrensregeln. Danach können die zuständigen Beamten der beiden Zentralverwaltungen unmittelbar miteinander verkehren, um die Abwicklung der Vereinbarung zu sichern und die Tätigkeit der ständigen Delegierten zu koordinieren (Art. 9). Sie treffen sich zu diesem Zweck mindestens einmal jährlich. Die aus der Anwendung des Abkommens erwachsenden Kosten werden grundsätzlich zwischen den beiden Staaten geteilt (Art. 11). Eine gemischte Kommission aus je fünf Delegierten soll allfällige Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung des Abkommens beraten und den beiden Regierungen geeignete Massnahmen zu deren Regelung vorschlagen. Sie trifft sich zu diesem Zwecke auf Verlangen einer Vertragspartei (Art. 12). Diese Kommission ist, zumindest in den letzten Jahren, nie zusammengetreten.

83 LAPRADELLE, 159 ff.; *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nr. 5.24, 1025 ff.

84 *Staatskalender*, 1977/78, 427 f.

## 1.32 Zusammenarbeit bei der Grenzabfertigung

### 1.321 Allgemeines

Die Zusammenarbeit bei der Grenzabfertigung, d.h. bei den Zoll- und Polizeikontrollen an der Grenze, dient der Beschleunigung und der Vereinfachung des grenzüberschreitenden Verkehrs. Diese Kontrollen können dann am effizientesten durchgeführt werden, wenn die Kontrollstellen der beiden angrenzenden Staaten räumlich zusammengelegt werden durch die Errichtung gemeinsamer Zollämter oder, im Falle des Eisenbahnverkehrs, durch die Verlegung der Kontrollen in den fahrenden Zug. Das setzt aber voraus, dass der eine Staat dem anderen Staat die Befugnis einräumt, auf seinem Gebiet Amtshandlungen vorzunehmen, da die Vornahme der Zollkontrollen auf fremdem Staatsgebiet eine Einschränkung der territorialen Souveränität des dulddenden Staates impliziert<sup>85</sup>. Das Recht eines Staates, auf fremdem Staatsgebiet durch die Grenzabfertigungsbeamten tätig zu werden, beruht deshalb in der Regel auf staatsvertraglicher Grundlage<sup>86</sup>.

Die Entwicklung der Zusammenarbeit im Bereich der Grenzabfertigung steht in Zusammenhang mit der Entwicklung der internationalen Verkehrswege, insbesondere der Eisenbahnen. Die Einrichtung "internationaler" Bahnhöfe nach dem System des Einheitsbahnhofes (*gare unique*)<sup>87</sup> hatte auch eine Konzentration der Zolldienste zur Folge. Die ältesten Vereinbarungen über die Zusammenlegung der Zolldienste erfolgten im Zusammenhang mit der Weiterführung der Badischen Eisenbahn auf Schweizer Gebiet<sup>88</sup>. Die Einrichtung gemeinsamer Zollbüros im Badischen Bahnhof in Basel geht auf das Jahr 1853 zurück, diejenige in den Bahnhöfen Schaffhausen und Thayngen auf das Jahr 1862<sup>89</sup>. Im Verhältnis zu Frankreich gab im Jahre 1914 der Bahnhof von Vallorbe Anlass zu einer ersten gemeinsamen Regelung der Zolldienste<sup>90</sup>.

Die in zahlreichen Abkommen verstreuten Bestimmungen über die gemeinsame Grenzabfertigung an verschiedenen Grenzübergängen entlang der Schweizer Grenze wurden anfangs der sechziger Jahre in Rahmenabkommen zusammengefasst. Die Schweiz hat mit allen Nachbarstaaten solche Abkommen abgeschlossen. Diese Rahmenvereinbarungen über "die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung während der Fahrt" entsprechen einander inhaltlich weitgehend. Es handelt sich um Rahmenvereinbarungen deshalb, weil dadurch die Vertragsparteien noch nicht verpflichtet werden, die Grenzabfertigung

85 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 399 f.

86 Vgl. aber den "auf altem Herkommen beruhenden *modus vivendi*" bezüglich der Zollkontrollen auf dem Langensee und dem Luganersee bei SALIS, Bd. 1, Nr. 101, 396.

87 Vgl. dazu: LAPRADELLE, 268 ff.; BECKER, 179 ff.; VISSCHER, 101.

88 BECKER, 130 ff.; BBI 1961 I 725.

89 BS 12, 745 (Abkommen zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden vom 12.11.1853); BS 12, 770 (Abkommen zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden vom 24.9.1862).

90 BS 12, 738 (Abkommen vom 11.7.1914).

auf dem Territorium des Nachbarstaates vorzunehmen oder die Vornahme der Grenzabfertigung durch die Organe des Nachbarstaates auf eigenem Territorium zu dulden. Die Wirksamkeit der in den Rahmenverträgen stipulierten Rechte und Pflichten setzt voraus, dass über die einzelnen Grenzübergänge oder Bahnlinien konkrete Einzelvereinbarungen abgeschlossen werden<sup>91</sup>. Der Abschluss dieser Rahmenverträge hatte aber im innerstaatlichen Verhältnis insbesondere zur Folge, dass diese konkreten Einzelvereinbarungen nicht mehr von der Bundesversammlung genehmigt werden müssen, sondern vom Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen werden können<sup>92</sup>.

Es sind im folgenden die beiden Rahmenabkommen mit Frankreich und der Bundesrepublik näher zu prüfen. Anschliessend ist kurz auf die Vereinbarungen über die einzelnen Grenzübergänge auf Bahnhöfen, Flugplätzen und Strassen einzugehen, soweit sie die Regionen Basel und Genf betreffen.

### 1.322 Die Rahmenverträge mit Frankreich und der Bundesrepublik über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung während der Fahrt

Beide Abkommen regeln die Errichtung von Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung ganz allgemein, d.h. sie betreffen den Verkehr zu Wasser, zu Lande und, allerdings nur im Abkommen mit Frankreich, den Luftverkehr (Art. 1 der beiden Abkommen)<sup>93</sup>. Unter Grenzabfertigung ist "die Anwendung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Vertragsparteien, die sich auf den Grenzübertritt von Personen und die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren (einschliesslich der Fahrzeuge) und anderen Vermögensgegenständen beziehen", zu verstehen (Art. 2 Ziff. 1 der beiden Abkommen). Das Recht des Nachbarstaates, auf fremdem Territorium (des "Gebietsstaates") durch seine Beamten die Grenzabfertigung vorzunehmen, ist örtlich auf genau begrenzte Zonen beschränkt, die in den Vereinbarungen über die einzelnen Grenzübergänge (im folgenden "Regierungsvereinbarungen") zu konkretisieren sind (Art. 3 der beiden Abkommen). Diese staatsvertraglich eingeräumten Befugnisse zur Ausübung von Hoheitsrechten auf fremdem Territorium sind zudem restriktiv auszulegen<sup>94</sup>.

Kernstück der Rahmenvereinbarungen ist jedoch das aus den jeweiligen Art. 4 sich ergebende Verhaftungs- und Rückschaffungsrecht. Zwar gilt auch in der den Grenzabfertigungsorganen des Nachbarstaates eingeräumten Zone grundsätzlich das

91 BBI 1961 I 728.

92 BUERKI Peter, "Rahmenverträge über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung während der Fahrt", *Zoll-Rundschau*, 7. Jg., 1962, 9.

93 AS 1961, 569 (Abkommen mit Frankreich vom 28.9.1960); AS 1964, 391 (Abkommen mit der Bundesrepublik vom 1.6.1961).

94 VEB, 1951, Heft 21, Nr. 3.

Recht des Gebietsstaates (Art. 4 Abs. 3), d.h. der Gebietsstaat bleibt zuständig für allgemeine polizeiliche Massnahmen in der Zone. Im Abkommen mit Deutschland wird allerdings präzisiert, dass Festnahmen durch die Organe des Gebietsstaates in der Zone des Nachbarstaates unter gewissen Voraussetzungen nur im gegenseitigen Einvernehmen der Beamten beider Staaten erfolgen darf. Andererseits werden die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Nachbarstaates, die sich auf die Grenzabfertigung beziehen, von den Beamten des Nachbarstaates in der Zone des Gebietsstaates "im gleichen Umfang und mit den gleichen Folgen wie im eigenen Staat" durchgeführt. In dieser allgemeinen Formulierung ist auch die Befugnis der ausländischen Grenzabfertigungsorgane eingeschlossen, in der Zone des Gebietsstaates Verhaftungen vorzunehmen. Das Verhaftungsrecht ist allerdings beschränkt auf Widerhandlungen gegen die Zoll- und Grenzkontrollvorschriften. Solche Widerhandlungen unterliegen der Strafgerichtsbarkeit des Nachbarstaates und werden gleich behandelt, wie wenn sie sich in der der Grenzabfertigungsstelle zugeordneten ausländischen Nachbargemeinde zugetragen hätten (Art. 4 Abs. 2 der beiden Abkommen).

Die durch die Rahmenvereinbarungen ermöglichte Ausweitung der Amtsbefugnisse ausländischer Beamter auf Schweizer Territorium bedeutete aus Schweizer Sicht ein wesentliches Zugeständnis. Der Bundesrat hatte sich bis anhin der Gewährung dieses Rechtes an ausländische Nachbarstaaten stets widersetzt und dafür seinerseits darauf verzichtet, dieses Recht für die schweizerischen Beamten analog in Anspruch zu nehmen<sup>95</sup>. Dessenungeachtet hatten bereits vorher verschiedene kantonale Behörden in provisorischen Vereinbarungen mit französischen Regionalbehörden den französischen Beamten das Recht eingeräumt, in den internationalen Bahnhöfen auf Schweizer Gebiet Verhaftungen und Rückschaffungen vorzunehmen<sup>96</sup>. Die verfassungsmässige Grundlage dieser Vereinbarungen war zumindest fragwürdig.

Im Abkommen mit Frankreich ist das Verhaftungsrecht der Beamten des Nachbarstaates so allgemein formuliert, dass auch Angehörige des Gebietsstaates davon betroffen werden können (Art. 4/1 und 5). Die Folge davon kann sein, dass Schweizerbürger auf schweizerischem Staatsgebiet durch ausländische Beamte verhaftet und ins benachbarte Ausland verbracht werden können, eventuell sogar wegen Handlungen, die nach inländischem Recht gar nicht strafbar sind<sup>97</sup>. Im Vertrag mit der Bundesrepublik wird denn auch ausdrücklich festgehalten, dass sich die Befugnis der Beamten des Nachbarstaates, in der entsprechenden Zone der Grenzabfertigungsstelle Verhaftungen vorzunehmen, nicht auf Angehörige des Gebietsstaates erstreckt (Art. 5 Abs. 1).

95 BBl 1961 I 726; eine Ausnahme stellt das Abkommen mit Frankreich betreffend den Flughafen Genf-Cointrin aus dem Jahre 1956 (AS 1958, 129) dar, dessen Art. 16 das Verhaftungsrecht bereits ausdrücklich vorsah; vgl. BUEKLI Peter, a.a.O. (Fn. 92), 10.

96 BBl 1961 I 727.

97 BBl 1961 I 726.

Nach Art. 5 des Abkommens mit Frankreich dürfen die Grenzabfertigungsbeamten des Nachbarstaates in der Zone nur dann Verhaftungen vornehmen, wenn die zu verhaftende Person in den Nachbarstaat ausreisen will und wenn eine Verletzung der "sich auf die Zollabfertigung beziehenden Rechtsvorschriften des Nachbarstaates" vorliegt. Diese Bestimmung gab im Jahre 1964 Anlass zu einer diplomatischen Kontroverse zwischen Frankreich und der Schweiz<sup>98</sup>: Die in Genf wohnhafte, von Frankreich wegen Fluchthilfe zur Verhaftung ausgeschriebene französische Staatsbürgerin Véra Pouillon begleitete am 27.4.1964 ihre Tochter zum Bahnhof Genf-Cornavin. Sie begab sich mit ihrem Kind, das nach Frankreich ausreisen sollte, ohne Erlaubnis bis auf den Quai des nach Frankreich abfahrenden Zuges, der zur "französischen Zone" des Bahnhofs gehört. Von französischen Grenzpolizisten erkannt, wurde sie festgenommen und nach Bellegarde (F) verbracht. In der anschließenden Kontroverse machte das Eidgenössische Politische Departement geltend, diese Verhaftung verstosse gegen das Abkommen vom 28.9.1960, da sich Frau Pouillon weder habe nach Frankreich begeben wollen, noch französische Zollvorschriften verletzt habe. Frau Pouillon wurde in der Folge von den französischen Behörden provisorisch freigelassen, was ihr, wenigstens theoretisch, die Möglichkeit gab, wieder in die Schweiz zurückzukehren.

Bezüglich der Personen, die vom Gebietsstaat in den Nachbarstaat ausreisen wollen, ist das Verhaftungsrecht im Abkommen mit der Bundesrepublik etwas weiter gefasst als im Abkommen mit Frankreich: Hier ist eine Verhaftung bereits in der Grenzabfertigungszone des Gebietsstaates nicht nur bei einer Widerhandlung gegen die Zollvorschriften des Nachbarstaates möglich, sondern auch dann, wenn die zu verhaftende Person "von den Behörden des Nachbarstaates gesucht" wird (Art. 4 Abs. 1). Trotz des abweichenden Wortlauts ergibt sich offenbar dieselbe Lösung im Verhältnis zu Frankreich bei einer Auslegung a contrario von Art. 5 des Abkommens vom 28.9.1960. Das Communiqué des EPD im Falle Véra Pouillon vom 20.7.1964<sup>99</sup> legt jedenfalls den Schluss nahe, dass die Verhaftung von Frau Pouillon dann unwidersprochen geblieben wäre, wenn sie sich in der Absicht, nach Frankreich auszureisen, in die französische Grenzabfertigungszone des Genfer Bahnhofes begeben hätte.

Die Frage der Rechtshilfepflicht des Gebietsstaates zugunsten des Nachbarstaates ist in beiden Abkommen ähnlich geregelt (Art. 9, Art. 3–6 F/Art. 10 BRD). In beiden Fällen beschränkt sich die Rechtshilfepflicht auf Verstösse gegen Zollvorschriften, die in der Zone begangen werden. Das Abkommen mit Frankreich schränkt zusätzlich ein, dass Rechtshilfe nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn die Widerhandlung gegen die Zollvorschriften während oder unmittelbar nach ihrer Begehung entdeckt wird. Die Einengung der Rechtshilfepflicht auf Zolldelikte kommt der schweizerischen Auffassung entgegen, wonach die Rechtshilfe in Fiskal-

98 "Affäre Véra Pouillon", resümiert bei ROUSSEAU, *RGDIP*, 1964, 946–948; VISSCHER, 101.

99 Zitiert bei ROUSSEAU, *RGDIP*, 1964, 947 f.

und Devisenstrafsachen grundsätzlich als unzulässig betrachtet wird<sup>100</sup>. Die Abgrenzung zwischen Zoll- und Fiskalvorschriften dürfte allerdings zuweilen Schwierigkeiten bereiten. Die Bedeutung des Ausschlusses der Rechtshilfepflicht bei Devisenstrafsachen nimmt in Zeiten nationaler währungspolitischer Kampfmassnahmen wieder zu.

Die beiden Rahmenabkommen regeln im weiteren die Stellung der Bediensteten des Nachbarstaates (d.h. der mit der Grenzabfertigung betrauten Personen) im Gebietsstaat. Der vierte Teil der beiden Abkommen behandelt praktische Fragen im Zusammenhang mit der Errichtung der nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen, während der fünfte Teil die Rechtsstellung der Zolldeklaranten beschlägt.

Beide Abkommen sehen im weiteren die Schaffung einer gemischten Kommission vor, die aus je drei Vertretern der beiden Vertragsparteien besteht<sup>101</sup>. Aufgabe der gemischten Kommissionen ist es, die Vereinbarungen betreffend die einzelnen Grenzabfertigungsstellen vorzubereiten und die Schwierigkeiten zu lösen, die sich aus der Durchführung des Rahmenabkommens ergeben könnten.

### 1.323 Die Grenzabfertigung in den Regionen Basel und Genf im besonderen

#### 1.3231 Gemeinsame Grenzabfertigung im Strassenverkehr

Die Vereinbarungen, welche die Errichtung konkreter nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen regeln, werden in der Form des Notenaustausches auf Regierungsebene abgeschlossen, die im innerstaatlichen Verhältnis keiner Ratifikation durch die Bundesversammlung mehr bedürfen<sup>102</sup>. Diese Vereinbarungen bieten keine besonderen rechtlichen Probleme: Sie regeln den genauen Standort der nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen und definieren den örtlichen Bereich der "ausländischen" Zone, d.h. des Gebiets, in welchem die Grenzabfertigungsbeamten des Nachbarstaates Amtshandlungen vornehmen dürfen. Im weiteren ordnen diese Vereinbarungen Einzelheiten, welche durch die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse bedingt sind.

Im Raume *Basel* bestehen folgende nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen:

100 HUBER Herbert, 84 f.; BUERKI Peter, a.a.O. (Fn. 92), 10; BBl 1961 I 729.

101 Zusammensetzung der Schweizer Delegation für alle Rahmenverträge vgl. *Staatskalender*, 1977/78, 428.

102 Vgl. vorne 1.321; zum Abschluss von internationalen Vereinbarungen in vereinfachter Form vgl. GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 70 f.; SPINNER, 42 ff.; SMETS Paul-F., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, Bruxelles 1969, 282 S.

## a) Schweiz/Bundesrepublik:

- Basel-Hiltalingerstrasse/Weil-Friedlingen<sup>103</sup>
- Basel-Freiburgerstrasse/Weil-Otterbach<sup>104</sup>.

An den folgenden Grenzübergängen kann die Grenzabfertigung in einzelnen Fällen, soweit hierfür ein besonderes Bedürfnis besteht, zusammengelegt werden. Der Entscheid darüber obliegt gemeinsam den ranghöchsten diensttuenden Zollbeamten der beiderseitigen Grenzabfertigungsstellen<sup>105</sup>:

- Riehen-Weilstrasse/Weil-Ost
- Riehen/Lörrach-Stettlen
- Basel-Grenzacherstrasse/Grenzacherhorn
- Rheinfelden/Bad. Rheinfelden
- Säckingerbrücke/Säckingen
- Laufenburg/Bad. Laufenburg.

## b) Schweiz/Frankreich:

- Basel-Hünigerstrasse<sup>106</sup>
- Basel-Lysbüchel/Saint-Louis-route<sup>107</sup>
- Saint-Louis "am Bachgraben"<sup>108</sup>
- Hegenheim-Croix-Blanche<sup>109</sup>
- Allschwil/Neuwiller<sup>110</sup>.

In der Region *Genf* wurden durch Notenaustausch folgende nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen errichtet:

- Ferney-Voltaire<sup>111</sup>
- Thônex/Vallard<sup>112</sup>
- Pierre-Grand/Bossey<sup>113</sup>
- Veyrier I/Le Pas de l'Echelle<sup>113</sup>
- Fossard/Vernaz<sup>113</sup>.

Verschiedene Änderungen zu Vereinbarungen mit Frankreich betreffend die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen sowie eine Vereinbarung über eine Grenzabfertigungsstelle an der direkten Verbindungsstrecke zwischen den

103 AS 1968, 1277 (Vereinb. vom 25.4.1968).

104 AS 1968, 1275 (Vereinb. vom 25.4.1968).

105 AS 1967, 254 (Vereinb. vom 6.10.1966).

106 AS 1973, 1048 (Vereinb. vom 9.4.1973) und AS 1976, 197 (Abänderung der Vereinb. vom 1.11.1975).

107 AS 1970, 1429 (Vereinb. vom 31.7.1970).

108 AS 1973, 1045 (Vereinb. vom 9.4.1973).

109 AS 1973, 1036 (Vereinb. vom 9.4.1973).

110 AS 1976, 194 (Vereinb. vom 1.11.1975).

111 AS 1958, 127 (Abkommen vom 25.4.1956) und AS 1963, 440 (Vereinb. vom 28.2.1963).

112 AS 1973, 1029 (Vereinb. vom 9.4.1973).

113 AS 1973, 1073 (Vereinb. vom 9.4.1973).

Laboratorien I und II des CERN bei Genf sind durch Notenaustausch vom 17.10.1977 in Kraft getreten<sup>114</sup>.

Der genaue Umfang der Amtshandlungen, welche die Grenzabfertigungsbeamten auf ausländischem Territorium vornehmen dürfen, beurteilt sich nach den oben erwähnten Rahmenvereinbarungen. Das Tribunal de police von Genf, dem die auf französischem Territorium gelegene Grenzabfertigungsstelle von Ferney-Voltaire zugeordnet ist<sup>115</sup>, lehnte es z.B. mangels Zuständigkeit ab, auf eine Strafanzeige einzutreten, die von Schweizer Zollbeamten am Grenzübergang Ferney-Voltaire gegen einen aus Frankreich kommenden Fahrzeuglenker wegen Trunkenheit am Steuer eingereicht worden war. Der fehlbare Fahrzeuglenker ist freilich nach der Tatbestandsaufnahme durch die Zollbeamten nicht in die Schweiz eingereist, sondern wieder in Richtung Divonne (F) davongefahren<sup>116</sup>.

### 1.3232 Grenzabfertigung in Bahnhöfen und im fahrenden Zug

Bezüglich der folgenden Bahnstrecken und Bahnhöfe bestehen bilaterale Abkommen im Sinne der oben behandelten Rahmenabkommen:

#### a) Schweiz/Bundesrepublik:

- Badischer Personenbahnhof und badischer Güterbahnhof in Basel<sup>117</sup>
- Strecke Bad. Bahnhof, Basel/Freiburg<sup>118</sup>
- Strecke Bad. Bahnhof, Basel/Lörrach<sup>119</sup>.

#### b) Schweiz/Frankreich:

- SBB-Bahnhof, Basel, und Strecke Basel/Mülhausen<sup>120</sup>
- Bahnhof Genf-Cornavin und Strecke Genf/Bellegarde<sup>121</sup>
- Bahnhof Annemasse und Strecke Annemasse/Genève–Eaux-Vives<sup>122</sup>.

Bei den Grenzabfertigungen im fahrenden Zug stehen den Zollbeamten des Nachbarstaates im jeweiligen Endbahnhof des Gebietsstaates Räume zur Verfügung, in welchen die im Zug festgenommenen Personen und sichergestellten Waren in Gewahrsam gehalten werden können.

114 *Geschäftsbericht BR*, 1977, 24; AS 1978, 270 ff.

115 AS 1963, 442 (BRB vom 17.6.1963).

116 ROUSSEAU, *RGDIP*, 1968, 444 f.

117 AS 1970, 1168 (Vereinb. vom 19.3.1970).

118 AS 1965, 989 (Vereinb. vom 20.5.1965).

119 AS 1969, 360 (Vereinb. vom 9.10.1968).

120 AS 1973, 1039 (Vereinb. vom 9.4.1973); AS 1978, 288.

121 AS 1970, 1418 (Vereinb. vom 30.6.1970).

122 AS 1963, 436 (Vereinb. vom 28.2.1963).

Hinzuweisen ist noch auf die diversen Vereinbarungen mit dem Grossherzogtum Baden und dem Deutschen Reich im Zusammenhang mit der Weiterführung der Badischen Eisenbahnen durch schweizerisches Gebiet, die ebenfalls eine Zusammenarbeit im Bereich der Grenzabfertigung beinhalten. Diese Vereinbarungen sind heute noch in Kraft. Sie betreffen insbesondere die Verbindungslinie zwischen dem Badischen Bahnhof und dem SBB-Bahnhof in Basel<sup>123</sup>, die Wiesentaleisenbahn auf der Strecke zwischen Basel und der badischen Grenze<sup>124</sup> und die Bahnstrecke, die auf dem rechten Rheinufer zwischen Basel und Schaffhausen verläuft<sup>125</sup>.

Der Vollständigkeit halber ist schliesslich noch zu bemerken, dass zur Erleichterung des Grenzübergangs im Eisenbahnverkehr multilaterale Abkommen existieren, denen die Schweiz ebenfalls beigetreten ist. Ziel dieser Vereinbarungen sind die Vereinfachung und Beschleunigung der Grenzformalitäten im internationalen Eisenbahnverkehr<sup>126</sup>. Es kann jedoch darauf nicht näher eingetreten werden.

### *1.3233 Die Grenzabfertigung auf den Flugplätzen Genf-Cointrin und Basel-Mülhausen*

Massgebend für die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen auf dem Flugplatz Genf-Cointrin ist einmal das Abkommen betreffend den Ausbau des Flughafens Genf-Cointrin vom 25.4.1956<sup>127</sup>, das auch Bestimmungen über den Grenzübergang bei Ferney-Voltaire enthält. Das später abgeschlossene Rahmenabkommen mit Frankreich findet jedoch ebenfalls Anwendung und geht nach dem Schlussprotokoll zum Rahmenprotokoll den entsprechenden Vorschriften der älteren Vereinbarungen vor<sup>128</sup>. Dadurch wird eine Einheitlichkeit der Ordnung für sämtliche Grenzabfertigungsstellen erreicht<sup>129</sup>. Das gänzlich auf schweizerischem Territorium errichtete Flugplatzareal ist in drei Sektoren eingeteilt. Je ein Sektor steht den französischen und den schweizerischen Zollbehörden zu zur Kontrolle der Personen und Waren, die aus dem betreffenden Staat herkommen oder für diesen bestimmt sind (Art. 11 Abs. 2 der Vereinbarung vom 25.4.1956). Als im Jahre 1967 die französische Zollverwaltung beschloss, im "französischen" Sektor des Flughafens nur noch das Handgepäck der nach Frankreich reisenden Personen zu kontrollieren, das übrige Gepäck jedoch am französischen Zielflughafen, so dass die nach Frankreich reisenden Personen zwei französische Zollkontrollen zu be-

123 BS 12, 758 (Notenwechsel vom 7.1.1928).

124 BS 12, 759 (Vereinb. vom 27.3.1863).

125 BS 12, 767 (Vereinb. vom 5.12.1896).

126 BBl 1957 I 37.

127 AS 1958, 129.

128 AS 1961, 580 (Schlussprotokoll vom 28.9.1960).

129 BBl 1961 I 730 f.; vgl. neu auch die mit Notenaustausch vom 17.10.1977 abgeschlossene Vereinbarung über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen auf dem Flughafen Genf-Cointrin: AS 1978, 276.

stehen hatten, befasste sich die gemischte Flugplatzkommission auf schweizerisches Begehren hin mit diesem einseitigen Beschluss. Dieser wurde schliesslich aufgehoben, so dass die Zollabfertigung der vom Flughafen Genf-Cointrin nach Frankreich reisenden Personen und Waren ausschliesslich in Genf vorgenommen wird, wie dies im Flugplatzabkommen von 1956 auch vorgesehen war<sup>130</sup>.

Der dritte Sektor umfasst unter anderem die Pisten und ist für die allgemeinen Dienste des Flughafens sowie für den Transitverkehr bestimmt. Auch in dieser Zone gilt zwar grundsätzlich das Recht des Gebietsstaates, d.h. schweizerisches Recht. Hingegen sind die französischen und die schweizerischen Zollgesetze und -verordnungen in diesem Sektor gleichzeitig anwendbar. Die französischen Behörden können in diesem Sektor die Kontrolle der aus Frankreich ankommenden oder nach Frankreich abgehenden Luftfahrzeuge durchführen. Bei gleichzeitiger Verletzung der Zollbestimmungen beider Staaten steht die Priorität der Zollbehörde des Ausgangsstaates zu (Art. 18 der Vereinbarung vom 25.4.1956)<sup>131</sup>.

Der Flugplatz ist durch eine "Zollstrasse" direkt mit dem französischen Territorium verbunden. Diese Strasse ist Bestandteil des den französischen Zollbehörden zugewiesenen Sektors (Art. 13 und 14 der Vereinbarung vom 25.4.1956). Im weiteren besteht eine Autobusverbindung zwischen dem Flugplatz und der Stadt Annemasse, welche quer durch die Stadt Genf führt. Diese unterliegt ebenfalls keiner schweizerischen Kontrolle, Missbräuche vorbehalten<sup>132</sup>. Somit sind Reisende, die im Flugplatz Genf ankommen und sich unmittelbar nach dem französischen Staatsgebiet begeben wollen, grundsätzlich keiner Kontrolle durch die schweizerischen Behörden unterworfen (Art. 20 der Vereinbarung vom 25.4.1956).

Eine gemischte schweizerisch-französische Kommission aus je drei Mitgliedern der beiden Vertragsstaaten hat den Auftrag, die Schwierigkeiten, die sich aus der Durchführung des Flughafenabkommens ergeben könnten, zu beseitigen und allfällige Abänderungen des Abkommens vorzubereiten (Art. 45 der Vereinbarung vom 25.4.1956)<sup>133</sup>.

Die Zusammenarbeit im Bereich der Grenzabfertigung ist im Flugplatz Basel-Mülhausen analog zu derjenigen in Genf geregelt, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen, da sich der Flugplatz gänzlich auf französischem Staatsgebiet befindet. Massgebend für die Zollabfertigung im Flugplatz sind der Staatsvertrag über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim vom 4.7.1949<sup>134</sup>, das oben behandelte Rahmenabkommen betreffend die Grenzabfertigung (vgl. 2.1322) sowie der sich darauf beziehende Notenaustausch vom 26.3.1971<sup>135</sup>. Wie in Genf ist das Flughafengelände in drei Sektoren eingeteilt. Eine Zollstrasse verbindet den Flughafen mit der Schweiz. Diese Zollstrasse ist erheblich länger als die-

130 ROUSSEAU, *RGDIP*, 1958, 214 f.

131 GUINCHARD, 673.

132 Art. 22 der Vereinbarung vom 25.4.1956; GUINCHARD, 673; BBl 1956 II 54.

133 Zusammensetzung der Schweizer Delegation in der gemischten Kommission vgl. *Staatskalender*, 1977/78, 526.

134 AS 1950, 1299.

135 AS 1971, 723; AS 1978, 284 (Abänderung gem. Notenaustausch vom 17.10.1977).

jenige in Genf, welche ja zum grössten Teil durch das Flugplatzareal verläuft. Die polizeiliche Kontrolle auf der Zollstrasse wird von der Schweiz und von Frankreich gemeinsam ausgeübt (Art. 7 Abs. 2 des Abkommens vom 4.2.1949). Die staatsvertraglich eingeräumte Ausübung von Hoheitsrechten ausserhalb der Staatsgrenzen darf allerdings nicht extensiv ausgelegt werden<sup>136</sup>. Nach einem Rechtsgutachten des EJPD steht es der Schweiz insbesondere nicht zu, eine Autobuskonzession für die Zollstrasse zu erteilen, da Frankreich zwar auf seine Zollhoheit im Bereich der Strasse verzichtet habe, nicht aber auf alle weiteren Regale, welche dem Staat auf seinem Staatsgebiet zustehen. Zuständig für die Konzessionierung einer Buslinie auf der Zollstrasse bleibt also Frankreich<sup>137</sup>. Wie für den Flughafen Genf besteht für den Flughafen Basel-Mülhausen eine gemischte Kommission aus je drei Vertretern der beiden Vertragsstaaten (Art. 13 der Vereinbarung vom 4.7.1949). Ihr Aufgabenbereich ist jedoch auf Zollfragen beschränkt<sup>138</sup>.

### *1.3234 Gemeinsame Grenzabfertigung im Weideverkehr*

Gestützt auf das Rahmenabkommen mit Frankreich über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen (vgl. 2.1322) besteht auch eine durch Notenaustausch vom 1.11.1975 abgeschlossene Vereinbarung über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Weideverkehrs<sup>139</sup>. Danach können die zuständigen Zollämter der beiden Staaten in gegenseitigem Einvernehmen die Grenzabfertigung von Vieh und dessen Begleitpersonen sowie von mitgeführten Verkehrsmitteln, Vorräten, Material und Milchprodukten auf dem Gebiet eines Staates zusammenlegen. Die Zone für die Vornahme der Grenzabfertigung durch den jeweiligen Nachbarstaat wird ad hoc durch die zuständigen Zollämter festgelegt.

136 Vgl. CPJII, *Publications de la Cour*, 1932, no 46, 167: "(...) dans le doute, une limitation de la souveraineté doit être interprétée restrictivement (...)")

137 *VEB*, 1951, Heft 21, Nr. 3; Abdruck in *SJIR*, X, 1953, 232.

138 GUINCHARD, 676.

139 AS 1976, 186.

## 2. Die Grenzzone als räumliches Konzept

### 2.1 Zum Begriff der Grenzzone

Während sich mit dem Begriff der Staatsgrenze die Vorstellung einer Trennungslinie verbindet, beinhaltet der Begriff der Grenzzone die Vorstellung einer räumlichen Ausdehnung. In ähnlicher Weise kennt die französische Sprache das Gegensatzpaar “confins” (im Sinne von Grenzzone) und “frontière” (im Sinne von Grenze, Trennungslinie) und die englische die Begriffe “frontier” (Grenzland, Grenzzone) und “boundary” (Grenzlinie)<sup>1</sup>.

Aus geographischer und soziologischer Sicht kann mit dem Begriff der Grenzzone ein Raum umschrieben werden, der an der Peripherie verschiedener Staatsgebiete gewisse gemeinsame Merkmale aufweist. Diese Gemeinsamkeit kann sich etwa daraus ergeben, dass zwischen den beidseits der Staatsgrenze wohnhaften Bevölkerungen eine ethnische Verwandtschaft besteht oder dass infolge der Nachbarschaft enge Beziehungen über die Staatsgrenze hinweg gepflegt werden. Übergänge von einem Bereich in einen anderen sind fließend. Dies gilt auch in der Natur, etwa in topographischer oder in klimatischer Hinsicht. Jede Staatsgrenze im Sinne einer Trennungslinie durchschneidet die natürliche Einheit des Raums und ist somit etwas Künstliches: Die Natur verabscheut Linien, wie es LAPRADELLE ausdrückte<sup>2</sup>. Nach RATZEL sind alle Grenzlinien in der Natur, zwischen Völkern oder Staaten etwas Unwirkliches, eine Abstraktion:

“Der Grenzsaum ist das Wirkliche, die Grenzlinie eine Abstraktion davon. Diese kann man zeichnen, in das Gedächtnis einprägen und messen, jener ist seinem Wesen nach unbestimmt. Die Grenzlinie ist daher eine Stütze unserer Vorstellung, eine Erleichterung unseres Denkens, vergleichbar der Linie, die eine nie ruhende Bewegung abzeichnet, als ob sie einen Augenblick stehen geblieben wäre.”<sup>3</sup>

Die Grenze als Trennungslinie ist nach GUICHONNET/RAFFESTIN “une construction de l’esprit (...) dont la réalité géographique intrinsèque est de peu d’importance mais dont les conséquences géographiques ont une grande signification”<sup>4</sup>. In einem allgemeinen Sinne bezeichnet somit das Konzept der Grenzzone den räumlichen Übergangsbereich.

In historischer Sicht ist zu bemerken, dass zu verschiedenen Zeiten die Begrenzung zwischen staatlichen Hoheitsgebieten oder zwischen Staatsgebiet und der terra

1 VISSCHER, 11 ff. und 16, Fn. 2; BOGGS, 6; BERNSTEIN, xxii; LAPRADELLE, 14 ff.; REEVES, 533.

2 LAPRADELLE, 108.

3 RATZEL, 385.

4 GUICHONNET/RAFFESTIN, 7.

nullius räumlichen Charakter besass<sup>5</sup>. RATZEL betrachtet den Grenzsaum als Entwicklungsstufe: "Wo wissenschaftlose Völker eine Grenze ziehen, ist es ein wirklicher Grenzsaum, in verstärkter Form eine Grenzwüste, eine Grenzwildnis oder ein Grenzwall."<sup>6</sup> Ebenfalls räumlichen Charakter wiesen die "Franges pionnières" auf, d.h. die Grenzzonen zwischen kolonisiertem und unbewohntem Raum in der Geschichte der Vereinigten Staaten, Russlands und der Dritten Welt<sup>7</sup>. Allerdings widerspricht die Existenz einer Grenzzone, deren staatliche Zugehörigkeit nicht im einzelnen definiert ist, der modernen Staatsauffassung<sup>8</sup>. So wurden in der jüngeren Vergangenheit Grenzräume, deren staatliche Zugehörigkeit im einzelnen nicht festgelegt werden konnte, eher der gemeinsamen Souveränität der benachbarten Staaten unterstellt, als dass der Grenzverlauf unbestimmt blieb oder gar ein herrschaftsfreier Zwischenraum geschaffen wurde<sup>9</sup>. Das zeigt sich etwa am Beispiel des Bodensees, in welchem der Grenzverlauf immer noch umstritten ist. Von österreichischer Seite wird hier die Auffassung vertreten, der Bodensee gehöre mit Ausnahme eines dem Seeufer vorgelagerten Streifens ("Seehalde") ungeteilt gemeinsam den drei Uferstaaten als Kondominium. Die Schweiz hat allerdings von jeher eine konträre Haltung eingenommen, wonach der See real zwischen den Uferstaaten zu teilen sei, während sich Deutschland weder eindeutig für die Kondominiumstheorie noch für das Realteilungsprinzip ausgesprochen hat<sup>10</sup>.

Es stellt sich die Frage, welche Bedeutung heute dem Begriff der Grenzzone in juristischer Sicht zukommt. Im Schiedsgerichtsfall Lac Lanoux zwischen Frankreich und Spanien glaubte die spanische Regierung, einem dem völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht angehörenden Institut der Grenzzone Rechte und Pflichten für das Verhalten der Staaten im Grenzraum entnehmen zu können<sup>11</sup>: "La ligne de démarcation à la frontière pyrénéenne constitue, plutôt qu'une limite aux droits souverains des Etats frontaliers, une zone organisée conformément à un droit spécial de caractère coutumier, incorporé au droit international par les Traités de délimitation qui l'ont reconnue"<sup>12</sup>. Als Ausdruck dieses Gewohnheitsrechtes wurde etwa die gemeinschaftliche Ausübung der Weidewirtschaft (*compascuités*) entlang der pyrenäischen Grenze angeführt. Das Schiedsgericht hat aber diese These abgelehnt: "Quant au recours à la notion de 'frontière zone', il ne peut, par l'usage d'un

5 REEVES, 538 (in bezug auf die Pyrenäengrenze zwischen Frankreich und Spanien); Schiedsgerichtsfall "Rann de Kutch", Urteil vom 19.2.1968, zitiert bei VISSCHER, 32 ff. (bezüglich der Westgrenze zwischen Indien und Pakistan); RATZEL, 392 ff.

6 RATZEL, 393.

7 Vgl. dazu etwa GUICHONNET/RAFFESTIN, 65 ff.

8 LAPRADELLE, 56.

9 LAPRADELLE, 57.

10 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 385; DIEZ E., "Grenznachbarliche Beziehungen", in: *Handbuch AP*, 892 f.; zur neueren Diskussion vgl. *Praxis VR*, 230 ff.; BBl 1973 II 951 f.; SJIR, 1975, XXXI, 242; GRAF-SCHELLING Claudius, *Die Hoheitsverhältnisse am Bodensee unter besonderer Berücksichtigung der Schifffahrt*, Diss. Zürich 1978, 124 S.

11 Sentence du tribunal arbitral franco-espagnol en date du 16 novembre 1957 dans l'affaire de l'utilisation des eaux du Lac Lanoux: *RGDIP*, 1958, 79/*UNRIAA*, XII, 281 (1957), 53.

12 *RGDIP*, 1958, 107.

vocabulaire doctrinal, ajouter une obligation à celles que consacre le droit positif<sup>13</sup>. Die Existenz eines allgemeinen völkerrechtlichen, dem Gewohnheitsrecht entspringenden Instituts der Grenzzone wird somit verneint in Übereinstimmung mit der völkerrechtlichen Doktrin, soweit sie überhaupt ein solches gewohnheitsrechtliches Institut in Betracht zieht<sup>14</sup>.

Das bedeutet nun aber nicht, dass ein Raum beidseits einer Staatsgrenze nicht einem rechtlichen Sonderstatus unterstellt sein kann: Die Notwendigkeit dazu ergibt sich ja gerade aus der Tatsache, dass die Existenz der Staatsgrenze das Leben der Bevölkerung im Grenzraum tiefgreifend beeinflusst. Im Gegensatz zum zwischenstaatlichen Nachbarrecht beruht aber diese rechtliche Sonderstellung eines Grenzraums nicht auf gewohnheitsrechtlichen, sondern vielmehr auf vertraglichen Grundlagen. Dazu kennt auch das innerstaatliche Recht Normen, welche auf die spezielle Situation der Grenzräume zugeschnitten sind, wie unten zu zeigen sein wird.

Juristisch bedeutet somit der Begriff der Grenzzone ein variables Gebiet beidseits einer Staatsgrenze, für welches internationalrechtliche vertragliche Sonderbestimmungen gelten<sup>15</sup>. Aus der Sicht eines einzelnen Staates ist die Grenzzone ein Gebiet entlang der Staatsgrenze, für welches Sonderbestimmungen des internen und des internationalen Rechtes bestehen. Daraus ergibt sich, dass das Gebiet der Grenzzone je nach dem in Frage stehenden Regelungsbereich eine verschiedene Ausdehnung haben kann<sup>16</sup>.

Die vertragliche Sonderstellung eines Grenzraums erfolgt meistens im Interesse des grenzüberschreitenden Verkehrs, d.h. des Zusammenschlusses der durch die Staatsgrenze getrennten Gebiete. Es können jedoch auch militärische Gründe dazu führen: So wurde z.B. das Gebiet Nordsavoyens durch die Wiener Schlussakte im Jahre 1815 zugunsten der Schweiz neutralisiert<sup>17</sup>, während der Pariser Friedensvertrag desselben Jahres ein Verbot begründete, im elsässischen Gebiet um Hüningen bei Basel Festungen zu errichten<sup>18</sup>. Erwähnenswert ist auch der Versuch der Eidgenossenschaft, anlässlich der Friedensverhandlungen des Jahres 1815 von den Grossmächten die Errichtung einer demilitarisierten Grenzzone entlang der Westgrenze von Basel bis Genf zu erreichen<sup>19</sup>.

13 RGDIP, 1958, 107.

14 VISSCHER, 13 und 73; REUTER Paul, *Droit international public*, Paris 1968, 115.

15 ANDRASSY, 152.

16 ANDRASSY, 152; LAPRADELLE, 14.

17 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 395, Fn. 2; KAISER, Bd. 4, 85 ff.; BURCKHARDT, *Bundesrecht*, Bd. 1, Nr. 73 f., 128 ff.; HILTY, *Gränzverhältnisse*, 166 ff.

18 "Hüniger Festungsservitut"; vgl. GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 99, Fn. 1; Text bei HILTY Carl, *Schweizer Geschichten*, 250 f.; *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nr. 5.37, 1049; AUBERT, Bd. 1, Nr. 922, 348; SALIS, Bd. 1, Nr. 123, 413 ff.

19 Vgl. die Instruktionen der ausserordentlichen Tagsatzung an den Gesandten Pictet de Rochemont vom 16.8.1815: "Mais il ne suffirait pas d'obtenir, par le fait et pour l'époque actuelle seulement, des gages de sûreté du côté de la France, si les Puissances, qui se sont engagées à garantir à perpétuité la neutralité de la Suisse, ne plaçaient pas toutes ses frontières sous la sauve-garde du droit public, par un principe protecteur qu'on peut espérer de voir admettre aujourd'hui, mais qui, si on laisse passer cette occasion unique, sera indubitablement rejeté

Soweit mit der vertraglichen Sonderstellung eines Grenzraums die territoriale Souveränität eines Staates durch Unterlassungs- oder Duldungspflichten zugunsten eines Nachbarstaates eingeschränkt wird, wird in der Literatur oft der aus dem (römischen) Privatrecht stammende Begriff des Servituts herangezogen. Die Verwendung eines völkerrechtlichen Servitutsbegriffs ist aber schon deshalb fragwürdig, weil das Verhältnis des Staates zu seinem Gebiet nicht sachenrechtlichen Charakter aufweist<sup>20</sup>. Soweit damit aber die dingliche Wirkung "erga omnes" bezeichnet werden soll, bringt die Einführung der völkerrechtlichen Dienstbarkeit ebenfalls nichts Neues, weil eine allfällige Übertragung dieser raumbezogenen Rechte und Pflichten auf die Rechtsnachfolger der vertragschliessenden Staaten sich nach den völkerrechtlichen Normen der Staatensukzession beurteilen lässt. Die neuere Theorie steht deshalb der Verwendung dieses Institutes kritisch gegenüber<sup>21</sup>. Im interkantonalen Verhältnis hat allerdings das Bundesgericht verschiedentlich auf das Institut der Staatsdienstbarkeit zurückgegriffen<sup>22</sup>. Gelegentlich werden, unnötigerweise, die Schranken der territorialen Souveränität, die sich aus den gewohnheitsrechtlichen Grundsätzen des zwischenstaatlichen Nachbarrechtes ergeben, als "Naturalservituten" oder "Servitutes iuris gentium naturales" bezeichnet<sup>23</sup>. Auch dieser Begriff ist kaum haltbar, gründet er doch lediglich auf den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechtes, während jedoch eine Dienstbarkeit stets eines besonderen Rechtstitels bedürfte<sup>24</sup>.

Es wird deshalb in der Folge auf die Verwendung der Begriffe "völkerrechtliche Dienstbarkeiten" oder "Staatsservituten" in bezug auf die in Grenzzonen bestehenden, vertraglich eingeräumten besonderen Beschränkungen der territorialen Souveränität verzichtet. Auch auf die Theorie der Naturalservituten ist nicht mehr zurückzukommen.

par les Etats qui nous avoisinent. Ce principe que la Diète désire de voir consacrer dans l'acte solennel de la reconnaissance de notre neutralité et dans le traité de paix général qui terminera la crise actuelle, serait celui qu'il ne pût être construit ni exister désormais à une certaine distance (deux lieues) des frontières de la Suisse, ni forteresse, ni château, ni fortification quelconque." Text bei HILTY, Schweizer Geschichten, 343.

20 LISZT Franz von/FLEISCHMANN Max, *Das Völkerrecht*, 12. Auflage, Berlin 1925, 236; a.M.: VERDROSS, 266, 292 f.

21 Vgl. etwa: GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 394 ff.; BECKER, 6 ff.; SCHNITZER, 154 ff.; befürwortend etwa: ABENDROTH W., "Servitut", in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 3, 262; MERCIER Claude, *Les servitudes internationales*, Lausanne 1939, 27; VERDROSS, 266; ANDRASSY, 164 ff.; SAUSER-HALL, 552 f.

22 BGE 54 I 202; BGE 69 I 232; AUBERT, Bd. 1, Nr. 923, 348 f.

23 ABENDROTH W., a.a.O. (Fn. 21), 262.

24 SCHULTHESS, 26; THALMANN, 76.

## 2.2 Der kleine Grenzverkehr

### 2.21 Allgemeines

Der kleine Grenzverkehr umfasst den privilegierten Personen- und Warenverkehr innerhalb der Grenzzonen über die Staatsgrenzen hinweg<sup>25</sup>. Die Schaffung von Sonderbestimmungen über den kleinen Grenzverkehr durch internationale Verträge und, ergänzend, durch das interne Recht beruht auf der besonderen Situation der in den Grenzgebieten lebenden Bevölkerung und hat, in beschränktem Masse, die wirtschaftliche Integration der durch die Staatsgrenze getrennten Randgebiete und die Beseitigung von sich negativ auswirkenden Grenzeffekten zum Ziel. Da es keine gemeinrechtlichen Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr gibt, ist nicht nur der Inhalt der gewährten Privilegien für die Grenzbevölkerung von Fall zu Fall verschieden, sondern auch die Ausdehnung der Grenzzonen. Immerhin gehen die meisten Verträge, wie zu zeigen sein wird, von einer Ausdehnung beidseits der Staatsgrenze von jeweils 10 km aus.

Interessant ist die Behandlung des kleinen Grenzverkehrs durch die schweizerische Zollgesetzgebung: Nach Art. 28 ZG<sup>26</sup> wird "für die Erleichterung des grenznachbarlichen Verkehrs" eine "Wirtschaftszone" geschaffen, deren Ausdehnung auf jeder Seite der Zollgrenze 10 km beträgt. Unter Grenzverkehr ist nach Art. 58 ZG der "Ein- und Ausfuhrverkehr zwischen den Bewohnern anstossender Wirtschafts-zonen" zu verstehen, betrifft allerdings nur den Verkehr mit Waren des Haushaltsbedarfes und für die Landwirtschaft. Art. 115 ZV<sup>27</sup> nennt die Erleichterungen, welche im kleinen Grenzverkehr Geltung haben (freier Grenzübertritt ohne Einhaltung der Zollstrassen und Zollstunden unter gewissen Voraussetzungen; erleichterte Grenzabfertigung usw.). Es fällt auf, dass der durch die schweizerische Zollgesetzgebung geschaffene Begriff der "Wirtschaftszone" im Grenzverkehr sich nicht nur auf den auf schweizerischem Territorium gelegenen Grenzraum bezieht, sondern ebenfalls auf den Grenzraum des benachbarten Auslands. Das ist rechtlich insofern problemlos, als es um die Anwendung der schweizerischen Zollgesetzgebung im Inland geht, die jedoch einer bestimmten Kategorie von Bewohnern ausländischer Grenzgebiete beim Grenzübertritt in die Schweiz Begünstigungen einräumt. Die "Wirtschaftszone" wird im übrigen von der Zollverwaltung als Radialzone interpretiert: Es handelt sich somit um ein Gebiet, das durch einen Kreis begrenzt ist, dessen Mittelpunkt am jeweiligen Grenzübergang liegt und dessen Radius 10 km beträgt<sup>28</sup>.

25 ANDRASSY, 155; THOMAS E., "Grenzverkehr", in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 1, 710; BOLLIGER, 26.

26 SR 631.0.

27 SR 631.01.

28 BOLLIGER, 26.

## 2.22 Die staatsvertraglichen Grundlagen

### 2.221 Bezüglich des kleinen Grenzverkehrs mit Frankreich

In erster Linie sind die Bestimmungen über den kleinen Grenzverkehr mit Frankreich im Abkommen betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse und die Beaufsichtigung der Grenzwaldungen vom 31.1.1938 enthalten<sup>29</sup>. Dieses Abkommen, welches ein gleichnamiges Abkommen aus dem Jahre 1882 ersetzte<sup>30</sup>, geht von einer Grenzzone aus, die sich beidseits der Staatsgrenzen in einer Tiefe von 10 km erstreckt, und regelt die Ein- und Ausfuhr über die Staatsgrenzen hinweg von und nach diesen Zonen. Es ist grundsätzlich nicht anwendbar auf das Gebiet der Freizonen von Hochsavoyen und der Landschaft Gex (Art. 1 Abs. 4). Da aber diese Freizonen nirgends eine Tiefe von 10 km erreichen, hat die schweizerische Regierung in einer Beilage zum Abkommen erklärt, dass sie die Vorteile, welche dem Gebiet jenseits der Freizonen, aber innerhalb der Zone von 10 km entlang der Staatsgrenze durch das Abkommen von 1882 gewährt worden waren, nicht aufzuheben beabsichtigt<sup>31</sup>. Demnach sind zahlreiche Bestimmungen des Abkommens von 1938 im genannten Gebiet ebenfalls anwendbar.

Das Abkommen vom 23.10.1912 über den Weidgang zu beiden Seiten der Grenze<sup>32</sup> regelt den grenzüberschreitenden Weideverkehr mit Frankreich. Diese Vereinbarung geht im übrigen nicht von einer festgelegten Grenzzone aus, innerhalb derer der tägliche Weidgang und die Sömmierung auf der anderen Seite der Staatsgrenze zulässig wären. Dass aber der grenzüberschreitende Weidgang sich nur auf grenznahe Gebiete bezieht, ergibt sich schon aus den praktischen Gegebenheiten, die mit einem solchen Viehtransport zusammenhängen. Was die Grenzabfertigung der Tiere im Weideverkehr betrifft, ist auf die kürzlich zwischen der Schweiz und Frankreich abgeschlossene Vereinbarung hinzuweisen (vgl. vorne Punkt 1.3234).

Die Einführung einer "Grenzkarte" als Ausweis für die im kleinen Grenzverkehr reisenden Grenzanwohner wird durch das Abkommen vom 1.8.1946 betreffend den Grenzverkehr vorgesehen<sup>33</sup>. Bemerkenswert ist, dass nach Art. 7 dieses Abkommens Grenzfragen, die ein bestimmtes französisches Departement oder einen bestimmten schweizerischen Kanton besonders interessieren, durch die beteiligten Lokalbehörden auf der Ebene des Departementes und des Kantons gemeinschaftlich geregelt werden können. Diese staatsvertraglich eingeräumte Möglichkeit zu Verhandlungen auf der Ebene der Departemente und der Kantone entspricht zwar ohne weiteres der Zuständigkeitsordnung von Art. 10 II BV, da es sich hier um Fragen des nachbarlichen Verkehrs handelt. Erstaunlicher ist hingegen die Zuweisung der Zuständigkeit auf französischer Seite, da hier der Verkehr mit ausländischen Behör-

29 BS 12, 679.

30 BBl 1938 I 164; BECKER, 282.

31 Beilage 3 zum Abkommen vom 31.1.1938: BS 12, 701.

32 BS 14, 181.

33 BS 12, 704.

den grundsätzlich der Zentralregierung vorbehalten ist. Immerhin bleibt fraglich, ob der in Art. 7 der Vereinbarung den Lokalbehörden vorbehaltene Regelungsbereich sämtliche Grenzfragen mit lokalem Charakter umfasst oder ob er sich auf die im Abkommen selbst geregelte Materie beschränkt.

Zu erwähnen ist, dass das Regime der Freizonen in der Umgebung von Genf ebenfalls eng mit dem kleinen Grenzverkehr zusammenhängt. Es wird jedoch an besonderer Stelle behandelt (vgl. hinten Punkt 2.6).

Zwei Zusatzabkommen zu den Vermarchungsprotokollen zwischen Frankreich und dem alten Kanton Basel einerseits und dem Kanton Solothurn andererseits aus dem Jahre 1825 enthalten ebenfalls Bestimmungen über den lokalen Grenzverkehr<sup>34</sup>. Sie regeln allerdings zur Hauptsache Durchgangsrechte zugunsten der Bewohner bestimmter Grenzgemeinden. Ihre Gültigkeit wurde im Abkommen betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse aus dem Jahre 1938 (Art. 10 Ziff. 3 Abs. 3) ausdrücklich bestätigt. Der Grund für den Abschluss dieser beiden Zusatzverträge liegt eindeutig im komplizierten Grenzverlauf im betreffenden Gebiet, wie auch aus dem Ingress des Abkommens mit Basel hervorgeht. Angebliche "Grenzschikanen seitens französischer Zöllner an den Leimentaler Grenzen" führten im Jahre 1975 'dazu, dass einer breiteren Öffentlichkeit die Existenz dieser Durchgangsrechte wieder in Erinnerung gerufen wurde<sup>35</sup>. Ein weiteres Durchgangsrecht für die in der solothurnischen Gemeinde Rodersdorf wohnhaften Militärpersonen (Benützung der über französisches Territorium verlaufenden Leimentalbahn) wurde in einem Briefwechsel vom 12.5.1966 geregelt<sup>36</sup>.

## 2.222 Bezüglich des kleinen Grenzverkehrs mit der Bundesrepublik

Grundlegend für den kleinen Grenzverkehr ist hier das Abkommen über den Grenz- und Durchgangsverkehr vom 5.2.1958<sup>37</sup>. Diese Übereinkunft ersetzte ein Abkommen mit dem Deutschen Reich über den kleinen Grenzverkehr aus dem Jahre 1938, welches auch den Grenzverkehr entlang der schweizerisch-österreichischen Grenze miteinbezogen hatte<sup>38</sup>. Daneben hatte sich nach dem 2. Weltkrieg gemäss einer Vereinbarung mit dem Oberbefehlshaber der französischen Besatzungsmacht in Deutsch-

34 OS II 494: Convention additionnelle au procès-verbal de démarcation des territoires de France et du Canton de Soleure, signé à Bâle le vingt Décembre 1818, relative à un droit réciproque de transit en faveur des communes du Leymenthal (8 Janvier 1825); OS II 538: Convention additionnelle au procès-verbal de démarcation des territoires de France et du Canton de Bâle, signé dans la ville de ce nom le 24 Décembre 1818, relativement à un droit réciproque de transit en faveur de communes des deux Etats (5 Février 1825).

35 "Die Zöllner in die Defensive jagen", *Basler Nachrichten*, 15.5.1975.

36 *RGDIP*, 1966, 821: Echange de notes du 12 mai 1966 relatif au transit par la France de militaires suisses en uniforme.

37 AS 1960, 1579.

38 BBl 1960 I 133.

land ein *Modus vivendi* bezüglich des Grenzverkehrs entwickelt<sup>39</sup>. Das Abkommen geht von einer Grenzzone aus, die sich beidseits der Staatsgrenze in eine Tiefe von je 10 km erstreckt. Bei besonderen örtlichen Verhältnissen kann aber die Grenzzone eine Tiefe von 20 km erreichen (Art. 1). Die zu den beiderseitigen Grenzonen gehörenden Gemeinden werden in einer Anlage zum Abkommen einzeln aufgeführt<sup>40</sup>.

Von einer anderen Definition der Grenzzonen geht das Abkommen vom 21.5. 1970 aus, welches den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr regelt und eine Grenzkarte einführt<sup>41</sup>. Die Grenzzone im Sinne dieses Abkommens umfasst auf schweizerischer Seite das Gebiet der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Solothurn, Teile der Kantone Bern, Aargau und Zürich sowie die Kantone Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen und die beiden Halbkantone Appenzell. Da das Fürstentum Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet angeschlossen ist<sup>42</sup>, gehört das Fürstentum ebenfalls zur Grenzzone im Sinne dieses Abkommens (Art. 1). Aus diesem Grund können die Bewohner des Fürstentums die deutsche Grenzzone mit einer Grenzkarte betreten, obwohl zwischen dem Fürstentum und der Bundesrepublik keine direkte Grenze besteht.

Verträge mit der Bundesrepublik bezüglich der Brücken und Überfahrten auf dem Hochrhein stehen ebenfalls in Zusammenhang mit dem kleinen Grenzverkehr. Sie werden jedoch an anderer Stelle behandelt (vgl. hinten Punkt 3.37). Ausser acht gelassen wird schliesslich die internationalrechtliche Stellung der Enklave Büsingen, da sie den – örtlichen – Rahmen dieser Arbeit sprengt<sup>43</sup>.

39 BBl 1960 I 134.

40 Anlage I zum Abkommen vom 5.2.1958: AS 1960, 1593.

41 AS 1970, 1020; vgl. auch HAERLE, 136 f.

42 Nach Art. 7 des Zollanschlussvertrages zwischen der Schweiz und dem Fürstentum vom 29.3.1923 (BS 11, 160) erlangen die von der Schweiz abgeschlossenen Handels- und Zollverträge im Fürstentum Geltung; vgl. NIEDERMANN Dieter J., "Verhältnis der Schweiz zu Liechtenstein", in: *Handbuch AP*, 906.

43 AS 1967, 1211: Vertrag zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das Schweizerische Zollgebiet vom 23.11. 1964.

## 2.23 *Der kleine Grenzverkehr mit Frankreich und der Bundesrepublik im einzelnen*

### 2.231 Der land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftungsverkehr<sup>44</sup>

Im landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr können Landwirte, die in der Grenzzone wohnen und Land in der Grenzzone des Nachbarstaates bewirtschaften, eine Reihe von Produkten und Hilfsmitteln, die mit dieser Bewirtschaftung zusammenhängen, frei von allen Ein- und Ausfuhrabgaben über die Grenze ein- und ausführen. Diese Abgabefreiheit umfasst z.B. den Grenzübertritt von Düngemitteln jeder Art, Pflanzenschutzmitteln, Saatgut, Rebstöcken usw., soweit sie für die Bewirtschaftung der im anderen Teil der Grenzzone gelegenen Grundstücke notwendig sind. Desgleichen können die aus diesen Grundstücken stammenden Erzeugnisse frei ausgeführt werden, mit Ausnahme der Produkte des Rebbaues und des Tabakbaues (der Tabakbau wird nur im Bewirtschaftungsverkehr mit Deutschland vorbehalten). Diese landwirtschaftlichen Produkte müssen allerdings in rohem Zustand über die Grenze gebracht werden, d.h. sie dürfen keine weitere als die zu ihrer Gewinnung und zu ihrem Abtransport notwendige Bearbeitung erfahren haben. Im weiteren ist abgabefrei der Grenzübertritt der für die Bewirtschaftung notwendigen Maschinen, Fahrzeuge, Werkzeuge und weiteren Hilfsmittel.

Besondere Bestimmungen gelten, sowohl im Verhältnis zu Frankreich als auch im Verhältnis zur Bundesrepublik, in bezug auf die von der Staatsgrenze durchschnittenen landwirtschaftlichen Grundstücke. Hier bestehen noch weitere Vergünstigungen, um die direkten Grenzeffekte zu mildern. Insbesondere ist hier die Abgabefreiheit auch ausgedehnt auf die Produkte des Obst-, Reb- und Tabakanbaues sowie auf die Erzeugnisse der Tierzucht. Die Vergünstigungen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs werden nicht nur den Landwirten gewährt, sondern auch den Gebietskörperschaften (Kantone, Gemeinden, Länder) und sonstigen juristischen Personen, die Land in der benachbarten Grenzzone bewirtschaften.

Die zugunsten der Bewirtschaftung von Land jenseits der Staatsgrenze gewährten Vorteile sind sehr alt: Bereits der Vertrag zwischen der Krone Frankreich und der Eidgenossenschaft betreffend verschiedene nachbarliche, gerichtliche und polizeiliche Verhältnisse vom 18.7.1828 enthielt in Art. 7 entsprechende Vergünstigungen<sup>45</sup>. Die praktische Bedeutung dieses Bewirtschaftungsverkehrs darf nicht unterschätzt werden. So bewirtschaften etwa die im Kanton Genf wohnhaften Bauern

44 Vgl. Art. 2 des schweizerisch-deutschen Abkommens über den Grenz- und Durchgangsverkehr vom 5.2.1958 (AS 1960, 1578) und Art. 2 und 3 des Abkommens mit Frankreich vom 31.1.1938 (BS 12, 679); statistische Angaben vgl. *Aussenhandelsstatistik*, 1975, 2. Teil, 165 ff.

45 OS II 212; KAISER, Bd. 4, 246. Die Grenzzone umfasst hier ein Gebiet von je einer Wegstunde beidseits der Grenze: "Les habitants suisses des Cantons limitrophes de la France, auront la faculté d'exporter les denrées provenant des biens-fonds, dont ils seraient propriétaires sur le territoire du Royaume, à une lieue des frontières respectives, et la même faculté

über 2269 Hektaren Land in den benachbarten französischen Départements Ain und Haute-Savoie, je etwa zur Hälfte als Eigentümer und als Pächter. Die Bewirtschaftung von schweizerischen Grundstücken durch französische Landwirte ist allerdings erheblich schwächer<sup>46</sup>. Dieser relativ einseitige Bewirtschaftungsverkehr beeinflusst in erheblichem Masse die Preise für landwirtschaftliche Grundstücke im französischen Grenzraum und führt gelegentlich zu Konflikten. So beklagten sich etwa im Jahre 1971 Schweizer Bauern, dass ihnen der Grenzübertritt nach Frankreich mit ihren landwirtschaftlichen Maschinen verweigert worden sei<sup>47</sup>. Der genaue Ablauf der Angelegenheit und ihre Erledigung lassen sich allerdings nicht verfolgen.

Auch an der schweizerisch-deutschen Grenze ist der landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverkehr bedeutend: So hat etwa das von Schaffhauser Bauern in der deutschen Grenzzone bewirtschaftete Land von 1960–1975 von 555 Hektaren auf 1140 Hektaren zugenommen. Davon entfallen ca. 800 Hektaren auf Pachtland, was in jüngster Zeit zu Schwierigkeiten mit den deutschen Landwirtschaftsbehörden geführt hat, da die Pachtpreise in der deutschen Grenzzone infolge der Konkurrenz der Schweizer Bauern erheblich gestiegen sind<sup>48</sup>.

Der forstwirtschaftliche Bewirtschaftungsverkehr an der deutschen und an der französischen Grenze ist analog dem landwirtschaftlichen geregelt, wobei allerdings das Abkommen mit Frankreich eine viel detailliertere Regelung enthält, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden soll. Grundsätzlich herrscht ebenfalls Abgabefreiheit beim Grenzübertritt der nicht bearbeiteten forstwirtschaftlichen Erzeugnisse aus den Waldungen der Grenzzonen sowie der für die Bewirtschaftung notwendigen Hilfsmittel. Im Vertrag mit Frankreich ist allerdings die Einfuhr von Brennholz aus den Waldungen der benachbarten Grenzzone kontingentiert<sup>49</sup>. Im übrigen werden die Eigentümer von Wald in der Grenzzone des Nachbarstaates den einheimischen Waldeigentümern rechtlich gleichgestellt. Bei Waldungen, die gänzlich von fremden Grundstücken eingeschlossen sind, kann ein Durchfahrtsrecht über die umliegenden Grundstücke gegen Entschädigung durch den in der Grenzzone des Nachbarstaates wohnhaften Pächter, Nutzniesser oder Eigentümer des betreffenden Waldstückes beansprucht werden.

est accordée réciproquement aux Français qui posséderaient en Suisse des propriétés foncières situées à la même distance des frontières. L'exportation et l'importation de ces denrées territoriales seront libres et exemptes de tous droits."

46 RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 119.

47 ROUSSEAU, *RGDIP*, 1972, 884.

48 "'Ausverkauf der Heimat' – mit vertauschten Rollen", *NZZ*, 18./19.3.1978, 35 f.

49 Vorübergehend wurde die Holzeinfuhr aus Frankreich in einem weiteren Masse eingeschränkt: vgl. *Geschäftsbericht BR*, 1963, 104.

## 2.232 Der grenzüberschreitende Weideverkehr

Nach Art. 3 des schweizerisch-deutschen Abkommens vom 5.2.1958 sind Tiere, die Grenzbewohner der einen Grenzzone aus dieser auf Weideplätze der anderen Grenzzone bringen und spätestens am folgenden Tag zurückbringen, von allen Ein- und Ausgangsabgaben befreit. Im Verhältnis zu Frankreich besteht ein besonderes Abkommen über den Weidgang zu beiden Seiten der Grenze (vgl. vorne Punkt 2.221). Unter Einhaltung gewisser gesundheitspolizeilicher Kontrollvorschriften sind Pferde, Esel und deren Kreuzungen, Rinder, Schafe und Ziegen zum täglichen Weidgang auf der anderen Seite der Grenze abgabenfrei zugelassen. Desgleichen können die Besitzer ihre Tiere der erwähnten Gattungen zur Sömmierung auf Weiden mit Alphütten in das Nachbarland treiben. Auch hier bestehen strenge Vorschriften veterinärpolizeilicher Natur. Die Gesundheitsbeamten beider Länder sind zudem ermächtigt, die Tiere, die den Vorschriften über den täglichen Weidgang unterworfen sind, zur Feststellung ihres Gesundheitszustandes auf den Weiden des anderen Landes zu besichtigen. Es handelt sich hier um eine besondere Ermächtigung zur Vornahme von Amtshandlungen auf fremdem Staatsgebiet (vgl. auch vorne 2.1321). Im weiteren ist nach dem Vertrag mit Frankreich betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse vom 31.1.1938 (Art. 2 Ziff. 6) die Einfuhr von Milchprodukten des aus einer Grenzzone stammenden, aber in der anderen Zone sömmernden oder winternden Viehs durch die Pächter oder Eigentümer des Viehs im Rahmen bestimmter Kontingente zollfrei.

## 2.233 Der grenzüberschreitende Veredelungsverkehr

Der Veredelungsverkehr beinhaltet die Ausfuhr von Waren aus einer Grenzzone in die Grenzzone des Nachbarstaates zum Zwecke der Ver- oder Bearbeitung unter der Voraussetzung der Wiedereinfuhr dieser Ware in die Grenzzone des Ursprungslandes. Sowohl im Verhältnis zu Frankreich als auch im Verhältnis zur Bundesrepublik ist der Veredelungsverkehr nur dann zulässig, wenn besondere örtliche Verhältnisse diesen Verkehr erfordern. Es geht darum, die Ausnützung blosser Preisvorteile zum Nachteil der Betriebe im eigenen Land zu verhindern<sup>50</sup>. Die Waren, die abgabenfrei zur Bearbeitung in die Grenzzone des Nachbarstaates verbracht und wieder eingeführt werden dürfen, sind vertraglich genau festgelegt<sup>51</sup>. Im Vertrag mit der Bundesrepublik ist ausdrücklich vorgesehen, dass sich die Abgabenbefreiung auch auf das bei der Verarbeitung verwendete Neumaterial erstreckt (Art. 9 Abs. 2 des Abkommens vom 5.2.1958). Das ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil

<sup>50</sup> BB1 1960 I 135.

<sup>51</sup> Art. 7 des Vertrags mit Frankreich vom 31.1.1938 (BS 12, 689) und Art. 9 des Vertrags mit der Bundesrepublik vom 5.2.1958 (AS 1960, 1582).

sich der Veredelungsverkehr auch auf die Vornahme von Reparaturen im benachbarten Ausland bezieht. Dieses Privileg zugunsten der Bewohner der Grenzzonen wird aber insofern abgeschwächt, als davon Ersatz- und Zubehörteile, die in Maschinen und Fahrzeuge eingebaut werden, ausgenommen sind.

Eine besondere Bestimmung betreffend den Veredelungsverkehr enthält das Zusatzabkommen zum Vermarchungsprotokoll zwischen Frankreich und dem Kanton Solothurn aus dem Jahre 1825 (vgl. vorne 2.221). Danach können die Bewohner der solothurnischen Gemeinden des Leimentals Holz nach der elsässischen Sägerei Oltingen abgabefrei aus- und wieder einführen. Auch an der bernisch-französischen Grenze hat dieser Veredelungsverkehr eine lange Tradition. So beschreibt ULLMER ein altes "Kehrtfahrtrecht" an dieser Grenze, wonach die Müller in der Grenzzone ungehindert und abgabefrei im benachbarten Ausland Getreide holen, mahlen und wieder zurückführen dürfen<sup>52</sup>.

## 2.234 Der grenzüberschreitende Marktverkehr

Sowohl an der deutschen als auch an der französischen Grenze ist der Marktverkehr "einseitig" geregelt, d.h. nur bezüglich der Einfuhr von Waren aus den ausländischen Grenzzonen zum Verkauf auf den Märkten in der schweizerischen Grenzzone. So sind an der Grenze zu Deutschland Frischgemüse, Kartoffeln und Beeren, die zum Absatz auf Märkten an Grenzbewohner der schweizerischen Grenzzone eingeführt werden, im Rahmen bestimmter Kontingente von allen Ein- und Ausfuhrabgaben befreit (Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 des Abkommens vom 5.2.1958). Im weiteren begünstigt Art. 8 desselben Vertrags den Markt- und Hausierverkehr zwischen den beiden Grenzzonen ganz allgemein, indem Waren, die zum ungewissen Verkauf in die Grenzzone des Nachbarstaates verbracht werden, von allen Ein- und Ausfuhrabgaben befreit werden, wenn sie unverkauft wieder zurückgehen<sup>53</sup>.

Im entsprechenden Abkommen mit Frankreich wird nur der Marktverkehr aus dem Elsass über die Grenzübergänge der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land und Solothurn geregelt (Art. 4 Ziff. 1 Abs. 3 des Abkommens vom 31.1.1938). Auch hier ist die Einfuhr von Frischgemüse und Kartoffeln zum Zwecke des Verkaufs auf den Märkten der Region Basel im Rahmen bestimmter Kontingente zollfrei (Art. 4 Ziff. 2)<sup>54</sup>. Den elsässischen Gemüsebauern waren bereits vor dem Abkommen von 1938 Erleichterungen bei der Einfuhr ihrer Produkte auf die nordwestschweizerischen Märkte eingeräumt worden, ohne dass dafür eine staatsvertragliche Grundlage

52 ULLMER, Bd. 2, Nr. 1175, 536.

53 BBl 1960 I 135.

54 Statistische Angaben über den Gemüsehandel im grenzüberschreitenden Marktverkehr in der Region Basel vgl. BANZ Marcel, *Die deutschen und französischen Grenzgänger auf dem baselstädtischen Arbeitsmarkt*, Statistisches Amt, Basel 1964, 73 S.; JENNY, 84 f.; *Aussenhandelsstatistik*, 1975, 2. Teil, 168.

bestanden hätte. Die beständige Zunahme der Gemüse- und Kartoffeleinfuhr hatte aber Klagen seitens der schweizerischen Gemüsegärtner bewirkt, die eine Einschränkung dieser Einfuhr verlangten. Deshalb wurde diese Einfuhr "in einem für beide Teile billigen Masse" kontingentiert<sup>55</sup>. Der Marktverkehr in der Region Genf ist im Freizonenregime enthalten, da die Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte aus den Freizonen in die Schweiz ebenfalls im Rahmen bestimmter Quantitäten abgabenfrei ist (vgl. hinten 2.62)<sup>56</sup>.

Wie im Verhältnis zu Deutschland wird auch an der französischen Grenze der kleine Handelsverkehr mit Waren, ausgenommen Nahrungsmittel, Genussmittel und Getränke, dadurch begünstigt, dass keine Abgaben erhoben werden, wenn sie unverkauft wieder in die Grenzzone des Ursprungslandes zurückgehen (Art. 8 des Abkommens vom 31.1.1938).

### 2.235 Weitere Abgabebefreiungen im kleinen Grenzverkehr

Zugunsten sämtlicher Grenzanwohner sowie im Interesse einzelner Gruppen bestehen zahlreiche weitere Vergünstigungen im kleinen Grenzverkehr mit der Bundesrepublik und mit Frankreich, die nicht im einzelnen erörtert werden sollen (vgl. etwa Art. 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12 des Abkommens mit Deutschland vom 5.2.1958 und Art. 5, 6, 9 des Abkommens mit Frankreich vom 31.1.1938). So sind etwa im kleinen Grenzverkehr die zur persönlichen Verpflegung mitgeführten Nahrungsmittel, soweit sie den Tagesbedarf nicht übersteigen, frei von allen Abgaben zugelassen. Weiter ist abgabenfrei die Einfuhr von Blumen, die von einer Grenzzone in die andere zu Familienfesten, religiösen Feiern verbracht werden, sowie weitere Waren, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Zugunsten von Handwerkern sowie von wissenschaftlich oder künstlerisch tätigen Personen besteht Abgabefreiheit bei der Einfuhr von Werkzeug, Instrumenten, Geräten und Maschinen in die Grenzzone des Nachbarstaates zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit unter der Voraussetzung der Wiederausfuhr in die Herkunftszone.

Gewisse Abgabebefreiungen und -ermässigungen werden nur einseitig gewährt. Der Grund liegt darin, dass sich der betreffende Verkehr faktisch nur in der einen Richtung abspielt<sup>57</sup>. Bestimmte Roh- und Hilfsstoffe von geringem Wert, die aus praktischen Erwägungen wenn möglich aus nächster Nähe beschafft werden sollen, können, sofern es die örtlichen Verhältnisse erfordern, ebenfalls abgabenfrei in der Grenzzone des Nachbarstaates beschafft und abgabenfrei eingeführt werden.

Der Verkehr mit Arzneimitteln zwischen den Grenzzonen ist ebenfalls besonders geregelt. Er wird an anderer Stelle behandelt (vgl. hinten Punkt 2.522).

55 BBl 1938 I 165.

56 Vgl. dazu Schiedsspruch betreffend die Einfuhr der Erzeugnisse der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex in die Schweiz vom 1.12.1933, Abs. VII., in: BS 11, 147 f.

57 BBl 1960 I 136.

## 2.236 Die "Grenzkarte" im kleinen Grenzverkehr

Bezüglich der Grenzabfertigung von Personen und Waren im kleinen Grenzverkehr, besonders im landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr, bestehen Erleichterungen in örtlicher und zeitlicher Hinsicht. Dasselbe gilt für den Grenzübertritt auf Wanderwegen. Als Ausweis für den Grenzübertritt im kleinen Grenzverkehr dient den Bewohnern der Grenzzonen die "Grenzkarte". Gemäss dem Abkommen mit Frankreich betreffend den Grenzverkehr vom 1.8.1946 (vgl. vorne 2.221) müssen die durch die zuständige Behörde eines Landes abgegebenen Grenzkarten durch die entsprechende Behörde des Nachbarstaates (Präфекtur oder kantonale Behörden) visiert werden (Art. 4). Die Grenzzone, innerhalb welcher der kleine Grenzverkehr mit der Grenzkarte gestattet ist, erstreckt sich auf ein Gebiet von 10 km beidseits der Grenze. Die Grenzkarte erlaubt den Zutritt in eine oder mehrere Gemeinden des benachbarten Auslandes, die auf der einzelnen Karte bezeichnet sind (Art. 6).

Die Grenzkarte, die im Abkommen mit der Bundesrepublik vom 21.5.1970 vorgesehen ist (vgl. vorne 2.222), berechtigt den Inhaber, die Grenze beliebig oft zu überschreiten und sich ohne Aufenthaltsbewilligung bis zu drei Tagen in der Grenzzone des Nachbarstaates aufzuhalten. Während sich der kleine Grenzverkehr in der Regel nur auf das unmittelbar benachbarte Gebiet der ausländischen Grenzzone erstreckt<sup>58</sup>, besteht nach diesem Abkommen keine solche Beschränkung. Zudem ist die Ausdehnung der Grenzzonen im Sinne dieser Vereinbarung äusserst weit gefasst (vgl. vorne 2.222). Zuständig zur Ausstellung der Grenzkarte sind die Behörden des Wohnsitzstaates. Grenzkarten für die in der Grenzzone wohnhaften Drittausländer müssen von der entsprechenden Behörde des Nachbarstaates gegengezeichnet werden. Im weiteren sieht das Abkommen die Schaffung eines Ausflugscheins (für einen Aufenthalt bis zu 7 Tagen) sowie eines Dienstausweises vor. Der letztere ist für das Personal der öffentlichen Verwaltungen und Transportanstalten bestimmt, welche die Grenzzone des Nachbarstaates in Ausübung dienstlicher Funktionen betreten müssen.

## 2.3 Die lokalen Durchgangsrechte und der Durchgangsverkehr

### 2.31 Allgemeines

Während der kleine Grenzverkehr den grenzüberschreitenden Verkehr zwischen zwei benachbarten Grenzzonen betrifft, beschäftigt der lokale Durchgangsverkehr den Verkehr zwischen zwei Ortschaften desselben Staates, wobei die Verbindungsstrecke über fremdes Staatsgebiet führt. Die Schaffung solcher lokaler Durchgangsrechte beruht in der Regel auf vertraglichen Grundlagen. Nur das Recht der fried-

58 BOLLIGER, 26 f.

lichen Durchfahrt durch fremde Küstenmeere besteht auf Grund des allgemeinen Völkerrechtes<sup>59</sup>. Der Grund für die Einräumung solcher Durchgangsrechte liegt zumeist im komplizierten Grenzverlauf, in der Lage der bestehenden Verkehrswege oder in den besonderen topographischen Verhältnissen am betreffenden Ort. Die einzelnen Durchgangsrechte können durchaus verschieden ausgestaltet sein bezüglich des Personenkreises, der zur Benützung der ausländischen Verbindungsstrecke zu Land, auf der Schiene oder zu Wasser befugt ist. Von besonderer Bedeutung sind die Transitrechte bei Enklaven, die mit dem übrigen Staatsgebiet nur über ausländisches Territorium kommunizieren können<sup>60</sup>.

### 2.32 *An der schweizerisch-französischen Grenze*

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen einige in verschiedenen Verträgen verstreute Durchgangsrechte kurz gestreift werden.

Die Verbindungsstrecke zwischen Laufen und Pruntrut verläuft seit langer Zeit zwischen dem solothurnischen Lützel und dem jurassischen Klösterli über elsässisches Gebiet. Dieses auf französischem Staatsgebiet gelegene Strassenstück bildet seit dem Ende des 18. Jahrhunderts Gegenstand internationaler Abmachungen<sup>61</sup>. Nach der heute geltenden Ordnung<sup>62</sup> besteht Verkehrs- und Abgabefreiheit für die Verbindungsstrecke zwischen Lützel und Klösterli. Zuständig für polizeiliche Massnahmen bleiben die jeweiligen Gebietsstaaten. Die Polizei- und Zollbeamten dürfen allerdings in Uniform und bewaffnet gewisse Teilstrecken auf dem Gebiet des Nachbarstaates benützen. Der laufende Unterhalt der Strasse wird im direkten Verkehr zwischen dem Département du Haut-Rhin und den Kantonen Solothurn und Bern geregelt.

Die Zusatzabkommen zu den Vermarchungsprotokollen mit Solothurn und dem alten Kanton Basel aus dem Jahre 1825 (vgl. vorne 1.221) enthalten ebenfalls lokale Transitrechte. Sie betreffen einmal den Verkehr zwischen den Bewohnern der solothurnischen Gemeinde Rodersdorf und den Gemeinden Flüh/SO und Burg/BE über das Gebiet der französischen Gemeinden Leymen und Biederthal mit landwirtschaftlichen Gütern. Die Bewohner der französischen Gemeinden Leymen, Liebenswiller, Biederthal und Wolschwiller können im (landwirtschaftlichen) Verkehr untereinander den Gemeindebann von Rodersdorf durchqueren. Die Übereinkunft mit Basel, als Rechtsnachfolger des alten Kantons Basel, enthält

59 VERDROSS, 292.

60 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 378; BECKER, 20 ff.; Allgemeines zu den Durchgangsrechten vgl. auch ANDRASSY, 164 ff.

61 BBl 1937 II 627 (Botschaft des BR vom 18.8.1937).

62 BS 13, 600 (Abkommen über die Ordnung des Verkehrs auf der internationalen Strasse von Gross-Lützel nach Klösterli vom 29.1.1937).

ein Durchgangsrecht zugunsten der Bewohner aller Gemeinden der beiden Halbkantone, die sich mit landwirtschaftlichen oder industriellen Gütern

- a) von Schönenbuch oder Allschwil nach Benken und umgekehrt über das Gebiet der französischen Gemeinde Neuwiler,
- b) von Benken nach Flüh/SO, Rodersdorf/SO und Burg/BE über das Gemeindegebiet von Leymen und Biederthal, und
- c) von Allschwil zu der Lörsbachmühle über französisches Gebiet

begeben wollen. Umgekehrt besteht ein Durchgangsrecht für die Einwohner der elsässischen Gemeinden Leymen und Neuwiler über das Gemeindegebiet von Benken und Allschwil. Der Transport von Gütern ist in der Regel unbelastet von Zoll- oder anderen Abgaben. Interessanterweise gelten nach dem Abkommen mit Solothurn die Transitrechte nur "entre le lever et le coucher du soleil", während das Abkommen mit Basel diese Einschränkung nicht kennt.

Eine besondere Regelung besteht ebenfalls bezüglich der Bahnverbindung zwischen den Gemeinden Flüh und Rodersdorf über das Gebiet der französischen Gemeinde Leymen. Einzeln reisende Soldaten, die in Rodersdorf wohnhaft sind, können die Bahn in Uniform mit ihrer persönlichen Ausrüstung und ihrer Waffe in Friedenszeiten benutzen, wenn sie sich zu militärischen Veranstaltungen begeben. Eine analoge Anwendung dieses Transitrechtes für Militärpersonen auf der Strasse zwischen Rodersdorf und Flüh wird ausdrücklich ausgeschlossen<sup>63</sup>.

Im Vertrag über die Abtretung eines Teils des Dappentals an Frankreich vom 8.12.1862<sup>64</sup> wird festgehalten, dass die Verbindungen des waadtländischen Jouxalbezirkes mit St-Cergue über die Strasse der französischen Gemeinde Bois d'Amont frei von allen Abgaben erfolgen kann. Dasselbe gilt für den Postverkehr zwischen diesen Gemeinden und die Postkurse, "welche die schweizerische Postverwaltung einzurichten für gut finden mag" (Art. 5).

Von lediglich historischem Interesse ist heute das durch die Kongressbeschlüsse von 1815 geschaffene militärische Durchzugsrecht zur Verbindung der Kantone Wallis und Genf über die auf dem linken Ufer des Genfersees verlaufende Simplonstrasse<sup>65</sup>.

63 RGDIP, 1966, 821 ff. (Echange de notes du 12 mai 1966 relatif au transit par la France de militaires suisses en uniforme).

64 BS 11, 36.

65 HILTY, Gränzverhältnisse, 171 f.; vgl. die Erklärung des Bundesrates betreffend die Abschaffung der Neutralisierung Nordsavoyens vom 16.3.1928 in: BS 11, 123.

### 2.33 *An der schweizerisch-deutschen Grenze*

Im Verhältnis zur Bundesrepublik ist der Durchgangsverkehr generell im Abkommen vom 5.2.1958 betreffend den Grenz- und Durchgangsverkehr geregelt<sup>66</sup>. Bei Einhaltung eines im Abkommen vorgesehenen Verfahrens und bei Verwendung eines Durchgangsscheines, der von den Zollbehörden beider Staaten gemeinsam verwendet wird, sind im Durchgangsverkehr keine Ein- und Ausfuhrabgaben zu entrichten. Das Abkommen enthält im weiteren neben Verfahrensbestimmungen auch Regeln über das Verhalten während des Durchgangs über das fremde Staatsgebiet und solche gesundheitspolizeilicher Natur. Die Durchgangsstrecken, auf welche sich das Abkommen im einzelnen bezieht, sind in einer Anlage aufgeführt<sup>67</sup>.

Diese kann durch einfachen Notenaustausch ergänzt werden. In Ausnahmefällen können die Zollbehörden der beiden Staaten in gegenseitigem Einvernehmen den Durchgangsverkehr auch über weitere Strecken zulassen. Die Gewährung gegenseitiger Zollfreiheit beim Transit über fremdes Staatsgebiet über kurze Verbindungsstrecken findet sich bezüglich genau bestimmter Strecken bereits im Abkommen mit dem Grossherzogtum Baden vom 27.7.1852, welches heute noch in Kraft steht<sup>68</sup>. Die Durchgangsrechte für uniformierte und bewaffnete Beamte der Zollverwaltungen oder anderer öffentlicher Verwaltungen sowie für einzeln reisende Militärpersonen in Friedenszeiten sind in einem weiteren Abkommen vom 5.2.1958 enthalten<sup>69</sup>. Auch hier sind die davon betroffenen Verbindungsstrecken in einer Anlage besonders aufgeführt. Sie kann durch einfachen Notenaustausch abgeändert werden.

## 2.4 Besondere Rechtshilfe, Strafverfolgung und strafrechtliche Zusammenarbeit in den Grenzzonen

### 2.41 *Allgemeines*

Die Staatsgrenze als Trennungslinie zwischen den staatlichen Herrschaftsbereichen scheidet naturgemäss auch die Kompetenzsphären der staatlichen Polizei- und Justizbehörden, deren Tätigkeit Ausfluss staatlicher Herrschaftsbefugnisse ist. Das völkerrechtliche Verbot der Vornahme staatlicher Hoheitsakte auf fremdem Staats-

66 AS 1960, 1579.

67 Anlage III zum Abkommen vom 5.2.1958: AS 1960, 1601. Eine besondere Regelung besteht bezüglich der Verbindungsstrasse zwischen Weil am Rhein und Lörrach. Vgl. hinten, Abschnitt 4.352.

68 BS 12, 735 (Vertrag mit dem Grossherzogtum Baden über gegenseitige Zollfreiheit auf kurzen Verbindungsstrecken zu Lande und über Regelung und gegenseitige Ermässigung der beiderseitigen Schiffsabgaben auf der Rheinstrecke von Konstanz bis Basel einschliesslich).

69 AS 1960, 1610 (Abkommen über Durchgangsrechte).

gebiet stellt in Grenzräumen ein erhebliches praktisches Hindernis für die Strafverfolgung durch die staatlichen Ermittlungsbehörden dar, weil die Staatsgrenze zwar für diese eine praktisch unüberwindbare Schranke darstellt, nicht aber für die betroffenen Delinquenten: "L'aspect fatal, infranchissable de la limite ne s'imposait qu'aux agents de l'Etat, et non aux délinquants, aux fraudeurs de la loi, qui y voyaient bien plus une garantie qu'une menace, et qui, par le seul 'enjambement' d'une ligne, se trouvaient hors de toute atteinte."<sup>70</sup>

Wie kann nun dieser "Waffenungleichheit" zwischen Ermittlungsbehörden und Delinquenten, die in Grenzzonen besteht, begegnet werden? Grundsätzlich ist zunächst auf das internationale Auslieferungsrecht hinzuweisen, welches sich als internationale Rechtshilfe in Strafsachen darstellt und ermöglicht, dass die verfolgende Behörde unmittelbaren Zugriff auf den Verfolgten erhält und das gegen diesen gerichtete Strafverfahren, in welchem Verfahrensstadium auch immer, unmittelbar wirksam werden kann<sup>71</sup>. Die Schweiz hat sowohl mit Frankreich als auch mit Deutschland entsprechende Abkommen abgeschlossen<sup>72</sup>. Auch bezüglich der Rechtshilfe im engeren Sinne des Wortes (die sogenannte akzessorische Rechtshilfe, z.B. bei Beweisaufnahmen, Zustellung von Gerichtsakten und anderen Prozesshandlungen) bestehen staatsvertragliche Grundlagen<sup>73</sup>, obwohl im schweizerischen innerstaatlichen Recht eine gesetzliche Regelung fehlt<sup>74</sup>. Erweist sich schliesslich eine Auslieferung aus Gründen des innerstaatlichen Rechtes als ausgeschlossen, so kann an deren Stelle das stellvertretende Strafrecht treten, d.h. die Strafverfolgung durch den Staat, in welchem sich der Delinquent befindet, an Stelle der Strafverfolgung durch den Staat, in welchem die in Frage stehende strafbare Handlung begangen wurde<sup>75</sup>.

Diese allgemeinen Institute der zwischenstaatlichen Rechtshilfe vermögen jedoch der besonderen Situation der grenznahen Gebiete nicht immer Rechnung zu tragen. Zunächst ist zu bedenken, dass etwa die Auslieferung nur bei Delikten von einer gewissen Schwere in Frage kommt. Generell ist die Auslieferungspflicht für Verbrechen weit ausgedehnt, während diejenige für Vergehen zurückhaltend festgelegt wird<sup>76</sup>. Der ganze Katalog von Bagatelldelikten wird demnach durch das zwischenstaatliche Auslieferungsrecht nicht erfasst. Der intensive Verkehr zwischen den benachbarten Grenzzonen und die relativ leichten Fluchtmöglichkeiten, die sich

70 LAPRADELLE, 270 f.

71 SCHULTZ Hans, *Das schweizerische Auslieferungsrecht*, Basel 1953, 12.

72 BS 12, 85 (Auslieferungsvertrag zwischen der Schweiz und dem deutschen Reich vom 24.1.1874); BS 12, 96 (Auslieferungsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich vom 9.2.1869).

73 Vgl. etwa AS 1967, 831 (Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20.4.1959) sowie die in Fn. 72 zitierten Auslieferungsverträge.

74 MARKEES Curt, "Die Verstärkung der zwischenstaatlichen Bekämpfung der Kriminalität im Lichte des Entwurfes für ein Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG)", in: WALDER H./TRECHSEL S. (Hrsg.), *Lebendiges Strafrecht*, Festgabe zum 65. Geburtstag von Hans Schultz, Bern 1977, 431.

75 SCHULTZ Hans, a.a.O. (Fn. 74), 40.

76 SCHULTZ Hans, a.a.O. (Fn. 74), 265.

einem potentiellen Rechtsbrecher über die Staatsgrenze hinweg bieten, lassen deshalb bestimmte Rechtsgüter gerade im grenznahen Raum als besonders gefährdet erscheinen. Der Ausbau einer besonderen Rechtshilfe für die Grenzzonen erscheint deshalb gerade in bezug auf die Bagatellkriminalität als notwendig<sup>77</sup>.

Die allgemeine zwischenstaatliche Rechtshilfe vermag auch dann nicht zu genügen, wenn es um die unmittelbare Verfolgung eines Delinquenten geht, welcher sich auf der Flucht befindet und sich seinen Verfolgern durch das Überschreiten der Staatsgrenze entziehen will. Für diese Fälle besteht gelegentlich ein besonderes "Nacheilerecht" über die Staatsgrenzen hinweg auf Grund spezieller vertraglicher Bestimmungen.

Eine weitere Form nachbarlicher Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechtes ist die Schaffung gemeinsamer strafrechtlicher Bestimmungen, die speziell im Grenzraum Geltung haben. Dies kann geschehen entweder durch den Erlass gleichlautender Normen im jeweiligen innerstaatlichen Recht oder durch die Aufnahme von allgemeinverbindlichen Normen bezüglich der Grenzzonen in Staatsverträge.

Schliesslich ist auf die besondere Rechtshilfe im Zusammenhang mit der Grenzabfertigung bei nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen zu verweisen, die bereits vorne behandelt wurde (vgl. 1.322).

## 2.42 *Die Verhältnisse an der Grenze zu Frankreich und zu Deutschland im einzelnen*

### 2.421 Rechtshilfe bei Bagatelldelikten

Der einzige Bereich, in dem diese besondere Art von Rechtshilfe heute noch aktuell ist, ist der Bereich der Jagd- und Forstdelikte in der schweizerisch-französischen Grenzzone. Sedes materiae sind die Übereinkunft zur Bekämpfung des Jagdfrevels in den Grenzwaldungen vom 31.10.1884<sup>78</sup> und das Abkommen betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse und die Beaufsichtigung der Grenzwaldungen vom 31.1.1938 (vgl. vorne 2.221)<sup>79</sup>. Beide Abkommen gehen von einer Ausdehnung der Grenzzonen von je 10 km beidseits der Grenze aus. In praktisch identischen Artikeln wird in beiden Abkommen stipuliert, dass Vergehen und Übertretungen, die in den Jagdbezirken respektive den Waldungen der Grenzzone durch der Gerichtsbarkeit des benachbarten Auslandes unterstehende Personen begangen werden, von den Gerichtsbehörden des benachbarten Auslandes in gleicher Weise und unter Anwendung der gleichen Gesetze verfolgt werden sollen, wie wenn sich diese Personen der Tat im eigenen Lande schuldig gemacht hätten (Art. 3 Abs. 1 des Ab-

<sup>77</sup> HUBER Herbert, 28.

<sup>78</sup> BS 14, 208.

<sup>79</sup> BS 12, 679.

kommens vom 31.10.1884 und Art. 3 Ziff. 7 Abs. 1 des Abkommens vom 31.1.1938). Damit übernimmt der jeweilige Heimat- oder Wohnsitzstaat die Bestrafung seiner Angehörigen für deren in den Grenzzonen des angrenzenden Landes begangenen Übertretungen und Vergehen. Diese Verpflichtung zur Übernahme der Strafverfolgung des jeweiligen Nachbarstaates für die in der ausländischen Grenzzone begangenen Delikte muss als subsidiär aufgefasst werden, tritt also nur dann ein, wenn der jeweilige Tatortstaat sein "ius puniendi" nicht ausübt oder nicht ausüben kann<sup>80</sup>. Die Einleitung des Strafverfahrens erfolgt nach amtlicher Mitteilung des Tatbestandsprotokolls durch die Behörden des Tatortstaates an die zuständige Behörde des Nachbarstaates im direkten Verkehr, sofern die Tat nicht bereits in dem Lande beurteilt wurde, in dem sie begangen worden war. Allfällige vom Verurteilten zu bezahlende Entschädigungen sind zuhanden desjenigen Staates einzuzahlen, in dem die Tat begangen wurde. Im Strafverfahren geniessen die von den beeidigten Wildhütern respektive Jagdaufsehern des Nachbarstaates erstellten Tatbestandsprotokolle erhöhten Beweiswert. Die besondere Rechtshilfe hat also im vorliegenden Fall den Charakter eines rudimentären stellvertretenden Strafrechtes<sup>81</sup>. Eine analoge Bestimmung findet sich auch in Art. 32 des Abkommens über die Fischerei auf dem Doubs vom 4.12.1957 bezüglich der Fischereidelikte<sup>82</sup>. Dieses Abkommen sieht im übrigen die gemeinsame Ausübung der Fischereiaufsicht durch die Fischereiaufseher der beiden Staaten vor. Die Vornahme von Zwangsmassnahmen auf dem Gebiet des Nachbarstaates ist zwar nicht erlaubt, dafür sind die zuständigen Behörden des Nachbarstaates verpflichtet, zur Feststellung des Tatbestandes die erforderliche Rechtshilfe zu leisten.

## 2.422 Das Institut der Nacheile

Unter dem Institut der Nacheile versteht man die Verfolgung eines Flüchtigen über die Amts- oder Hoheitsgrenzen des Verfolgers hinaus<sup>83</sup>. Da die Nacheile die Vornahme von Zwangsmassnahmen auf fremdem Staatsgebiet impliziert, ist sie grundsätzlich unzulässig, wenn dieses Recht nicht durch Vertrag speziell eingeräumt wird. Vergleichbar ist das Institut der Nacheile mit dem Institut des "Hot Pursuit" im internationalen Meerrecht: Dieses Institut sieht die Möglichkeit der Verfolgung von Schiffen ins offene Meer vor, sofern die Verfolgung in Inland- oder Territorialgewässern begonnen hat und die Behörden des verfolgenden Staates Grund zur An-

80 HUBER Herbert, 55.

81 HAENNI F., *Das stellvertretende Strafrecht (Strafverfolgungsübernahme) im internationalen Strafrecht der Schweiz*, Zürich 1932, 107, zitiert bei HUBER Herbert, 57, Fn. 18.

82 AS 1958, 49.

83 MUENCH Fritz, "Nacheile", in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 2, 560.

nahme haben, dass das verfolgte Schiff gegen die Gesetze verstossen hat<sup>84</sup>. Im interkantonalen Verhältnis der Schweiz besteht auf Grund von StGB 356 in dringenden Fällen ein Nacheilrecht zugunsten der kantonalen Polizeibeamten auf das Gebiet eines anderen Kantons. Bereits vor der Schaffung des schweizerischen Bundesstaates bestanden zahlreiche Abkommen zwischen den Kantonen über Nacheilrechte, die als ein besonderer Ausdruck der Bundestreue betrachtet wurden<sup>85</sup>.

Die praktische Bedeutung der Nacheile ist im Verhältnis der Schweiz zu ihren Nachbarstaaten heute gering. In einem Zusatz zum Fischereivertrag mit Frankreich aus dem Jahre 1880 wurde ein Verfolgungsrecht zugunsten der Fischereiaufseher auf dem Doubs stipuliert, Delinquenten innerhalb eines Gebiets von 5 km über die Staatsgrenze hinaus zu verfolgen und verbotene Fische und Geräte zu requirieren<sup>86</sup>. Dieses Abkommen ist aber nicht mehr in Kraft. Die heutige Ordnung der Fischerei auf dem Doubs sieht zwar die gemeinsame Ausübung der Fischereiaufsicht durch die Fischereiaufseher der beiden Staaten sowie eine verstärkte Rechtshilfepflicht vor (vgl. vorne 2.421), die Vornahme von Zwangsmassnahmen auf fremdem Staatsgebiet wird aber ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 30). Auch das Abkommen bezüglich der Fischerei auf dem Genfersee vom 28.2.1924<sup>87</sup> sah vor, dass die Fischereiaufseher fehlbare Fischer über die Staatsgrenze hinaus in die Gewässer des Nachbarstaates bis auf einen Abstand von 200 m vom Ufer verfolgen und dort zur Beschlagnahme der Fanggeräte und Fische schreiten dürfen (Art. 38). Dieses Abkommen ist jedoch nie in Kraft getreten.

Ein beschränktes Nacheilrecht besteht heute noch gemäss Art. 3 Ziff. 8 des Abkommens mit Frankreich betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse und die Beaufsichtigung der Grenzwaldungen vom 31.1.1938<sup>88</sup>. Danach kann das mit der Überwachung der Waldungen in den Grenzzonen betraute Forstpersonal entwendeten Gegenständen, die über die Grenze geschafft wurden, nachgehen und mit Unterstützung der zuständigen Behörden des Nachbarstaates die Beschlagnahme veranlassen. Die zuständigen Polizeibehörden des Nachbarstaates sind verpflichtet, das Forstpersonal in seinen Nachforschungen zu unterstützen, ohne dass die Erlaubnis eines oberen Beamten eingeholt werden müsste. Hausdurchsuchungen richten sich nach dem Recht desjenigen Staates, in dem sie stattfinden.

Das Recht zur Vornahme von Verhaftungen auf fremdem Staatsgebiet ist in diesem Vertrag nicht enthalten. Der strafrechtliche Wert der Nacheile besteht somit in diesem Fall in der genauen Bestimmung des strafrechtlich relevanten Sachverhaltes auf fremdem Territorium<sup>89</sup>.

84 Vgl. Art. 23 des Internationalen Übereinkommens über die Hohe See vom 29.4.1958 (AS 1966, 986) sowie SAHOVIC M./BISCHOP W.W., "The Authority of the State: Its Range with Respect to Persons and Places", in: SØRENSEN, 348.

85 LAPRADELLE, 273 f.

86 BECKER, 72.

87 BBl 1924 III 580.

88 BS 12, 679.

89 HUBER Herbert, 69.

Die besonderen Verhältnisse innerhalb des Geländes der Europäischen Organisation für kernphysikalische Forschung (CERN) bei Genf, welches durch die Staatsgrenze entzweigeschnitten wird<sup>90</sup>, führte zur Schaffung eines besonderen Nach-eilerechtes. Gemäss Art. 1 des Anhangs zum Abkommen betreffend die Ausdehnung des Geländes des CERN auf französisches Hoheitsgebiet können bei strafbaren Handlungen, die auf dem im Hoheitsgebiet eines der beiden Staaten gelegenen Geländeteils des CERN begangen werden, die Behörden dieses Staates in dringenden Fällen auf dem im Hoheitsgebiet des anderen Staates gelegenen Teil des CERN "alle geeigneten Massnahmen zur Verfolgung und Untersuchung" dieser Straftaten vornehmen<sup>91</sup>. Das Verfolgungsrecht schliesst insbesondere auch das Recht ein, auf dem fremden Staatsgebiet den mutmasslichen Täter zu verhaften und die aus der strafbaren Handlung herrührenden Gegenstände oder Beweisstücke sicherzustellen. Die auf fremdem Staatsgebiet vorgenommenen Amtshandlungen richten sich nach dem Recht desjenigen Staates, auf dem sie vorgenommen wurden (Art. 6). Nach erfolgter Verhaftung oder Sicherstellung von Gegenständen durch die Beamten des Nachbarstaates sind die entsprechenden Personen oder Gegenstände den Behörden des Gebietsstaates zu übergeben. Die Haftung der Amtspersonen für Schäden, die bei der Vornahme von Amtshandlungen auf fremdem Staatsgebiet entstanden sind, unterliegt der Gerichtsbarkeit und dem Recht desjenigen Staates, dem diese Amtspersonen angehören (Art. 8). Sie wird gleich behandelt, wie wenn die Schadenshandlung auf eigenem Hoheitsgebiet begangen worden wäre.

#### 2.423 Einheitliche strafrechtliche Bestimmungen in Grenzzonen

Die Methode des Erlasses einheitlicher strafrechtlicher Bestimmungen besteht insbesondere in bezug auf die Grenzgewässer. Solche Bestimmungen können entweder in die Staatsverträge selbst aufgenommen werden<sup>92</sup> oder es kann in den Staatsverträgen die Verpflichtung der Vertragsparteien enthalten sein, einheitliche Strafbestimmungen in das interne Recht aufzunehmen. Die Ratio für den Erlass einheitlicher Bestimmungen liegt im Falle der Grenzgewässer in der Tatsache der natürlichen Einheit der Grenzgewässer, die auch durch die trennende Staatsgrenze nicht aufgehoben werden kann (vgl. hinten 3.1).

90 AS 1969, 513 (Abkommen vom 13.9.1965 betreffend die Ausdehnung des Geländes der Europäischen Organisation für kernphysikalische Forschung auf französisches Hoheitsgebiet).

91 AS 1969, 517.

92 Staatsverträge erhalten nach schweizerischer Auffassung, soweit sie inhaltlich direkt anwendbar sind, zusammen mit der völkerrechtlichen automatisch auch landesrechtliche Wirkung. Sie bedürfen also keiner "Transformation" in ein besonderes innerstaatliches Gesetz. Vgl. dazu *Praxis VR*, 121 ff.; GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 36 f.; AUBERT, Bd. 2, Nr. 1325, 482 f.

Bezüglich der Fischerei in Grenzgewässern enthalten zahlreiche Verträge Detailbestimmungen, deren Nichtbeachtung strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen kann<sup>93</sup>. Im Falle der Fischereiordnung für den Untersee und den Rhein vom 3.7.1897, die zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden abgeschlossen wurde, hat die Schweiz auf ihr Strafverfolgungsrecht bezüglich der in der Fischereiordnung normierten Übertretungstatbestände verzichtet, auch für den Fall, dass diese Übertretungen auf schweizerischem Hoheitsgebiet begangen werden (§ 41 der Fischereiverordnung). Zuständig für die Strafverfolgung der Fischereiübertretungen war ausschliesslich das Bezirksamt Konstanz. Die durch Strafverfügungen ausgefallenen Geldbussen waren auch von in der Schweiz wohnhaften Personen an die deutsche Gerichtsbehörde zu bezahlen, wobei die schweizerischen Behörden zur Rechtshilfe verpflichtet waren. Der Vollzug allfälliger Haftstrafen, die gegen in der Schweiz wohnhafte Personen ausgefällt wurden, hatte durch die zuständigen schweizerischen Behörden zu erfolgen<sup>94</sup>. Das Abkommen ist inzwischen durch ein neues Abkommen zwischen der Schweiz und dem Bundesland Baden-Württemberg vom 2.11.1977 ersetzt worden, gemäss welchem die Fischereiübertretungen auf schweizerischem Hoheitsgebiet ausschliesslich der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterstehen. Das Abkommen enthält detaillierte einheitliche Bestimmungen für die Fischerei im Untersee und im Seerhein<sup>95</sup>.

Einheitliche Bestimmungen über die Schifffahrt auf Grenzgewässern bestehen bezüglich des Rheins zwischen Neuhausen bis unterhalb Basels<sup>96</sup> sowie bezüglich des Genfersees<sup>97</sup>. Ein neues Abkommen beschlägt die Schifffahrt auf dem Untersee und dem Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen<sup>98</sup>. Die strafrechtliche Erfassung der in diesen Verträgen normierten Übertretungstatbestände steht, wie das auch für die Fischerei grundsätzlich gilt, unter dem Territorialitätsprinzip. Die Strafen sind demnach durch denjenigen Staat auszufällen, in dem das Delikt begangen wurde. Das Territorialitätsprinzip wird teilweise ergänzt durch besondere Vorschriften bezüglich der nachbarlichen Rechtshilfe<sup>99</sup>.

Einer besonderen Regelung untersteht auch die Rheinschifffahrt zwischen Basel und dem Meer. Hier gelten gemäss Art. 32 der Revidierten Rheinschiffahrtsakte nicht nur einheitliche schiffahrtspolizeiliche Vorschriften<sup>100</sup>, sondern auch eine besondere Gerichtsbarkeit in Zivil- und Strafsachen, indem die Zentralkommission

93 Bezüglich des Rheins und des Bodensees vgl. etwa: BS 14, 218 (mit Änderungen in AS 1955, 1001; AS 1959, 523; AS 1967, 1246); BS 14, 225; BS 14, 250; AS 1959, 351; BS 14, 257. Bezüglich der Fischerei auf dem Doubs vgl. AS 1958, 49.

94 BS 14, 248; HUBER Herbert, 75 f.

95 *Geschäftsbericht BR*, 1977, 24; "Fischereigebühren gehen nicht mehr nach Konstanz", *Tages-Anzeiger*, 3.11.1977, 5.

96 BS 13, 482.

97 BS 13, 327; ein neuer Vertrag über die Schifffahrt auf dem Genfersee wurde am 7.12.1976 unterzeichnet: BBl 1977 II 564.

98 AS 1976, 33.

99 HUBER Herbert, 79.

100 AS 1967, 1591.

für die Rheinschiffahrt als fakultative Berufungsinstanz eingesetzt ist (Art. 33–40 der Revidierten Rheinschiffahrtsakte).

Auch ausserhalb der Grenzgewässer kann für ein bestimmtes Gebiet oder eine Verbindungsstrecke das Bedürfnis für den Erlass einer einheitlichen polizeilichen Regelung bestehen. Das betrifft etwa die grenzüberschreitenden Bahnlinien. So wird etwa in Art. 6 des Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend den Anschluss der Eisenbahn Genf–Annemasse an das savoyardische Bahnnetz vom 14.6.1881<sup>101</sup> stipuliert, dass die polizeilichen Vorschriften für die beiden nationalen Streckenteile der Eisenbahnlinie “soweit als möglich” nach den gleichen Grundsätzen aufgestellt werden sollen. Art. 25 des schweizerisch-badischen Vertrages über die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet vom 27.7.1852<sup>102</sup> sieht vor, dass die badischen Bahnpolizeivorschriften auch auf den schweizerischen Streckenteilen gelten sollen. Für den Fall allerdings, dass “deren Inhalt den Kantonsregierungen zu Erinnerungen Anlass geben sollte”, wird eine Verständigung über “zweckmässige Modifikationen” vorbehalten.

Das Bedürfnis nach dem Erlass einheitlicher Vorschriften kann auch im Strassenverkehr bestehen. So untersteht etwa die über schweizerisches Gebiet führende Verbindungsstrecke zwischen Weil am Rhein und Lörrach gemäss Art. 8 Abs. 1 des Staatsvertrages zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik vom 25.4.1977 (vgl. hinten 4.352) ausschliesslich dem deutschen Strassenverkehrsrecht.

## 2.5 Der Medizinaldienst in den Grenzzonen

### 2.51 *Allgemeines*

Es besteht auch in grenznahen Gebieten zweifellos ein Bedürfnis danach, die Versorgung mit medizinischen Dienstleistungen möglichst nahe beim Patienten anzusiedeln. Die Ausübung der Medizinalberufe unterliegt jedoch naturgemäss in den meisten Staaten hoheitlichen Beschränkungen. Das kann in Grenzgebieten dazu führen, dass Ärzte, die zwar nahe beim Patienten domiziliert sind, ihre Dienste nicht ausüben können, weil die Staatsgrenze Patient und Arzt trennt. Unter dem Gesichtspunkt der besonderen Verhältnisse in den Grenzzonen und der Beseitigung indirekter Grenzeffekte besteht demnach ein Bedürfnis nach der gegenseitigen Zulassung von Ärzten, die im Grenzgebiet ansässig sind, zur Berufsausübung in der Grenzzone des jeweiligen Nachbarstaates. Zwischenstaatliche Vereinbarungen, welche die gegenseitige Zulassung von Medizinalpersonen in den Grenzzonen regeln, bestehen bezüglich zahlreicher Grenzgebiete<sup>103</sup>.

101 BS 13, 234.

102 BS 13, 257.

103 LAPRADELLE, 255 ff.; ANDRASSY, 161 ff.; VISSCHER, 99; BECKER, 266–279.

Was die Verhältnisse an der Schweizer Grenze betrifft, ist davon auszugehen, dass die Zulassung von Ärzten zur Berufsausübung grundsätzlich Sache der Kantone ist, welche die Zulassung von einem Fähigkeitsausweis abhängig machen können (BV 33 Abs. 1). Da für die medizinischen Berufe eidgenössische Fähigkeitsausweise bestehen, haben deren Inhaber grundsätzlich von Bundesrechts wegen einen Anspruch auf Zulassung zur Berufsausübung in allen Kantonen<sup>104</sup>. Im übrigen steht es den Kantonen frei, Personen, die nicht im Besitz eines eidgenössischen oder kantonalen Fähigkeitsausweises sind, also z.B. Personen mit einem ausländischen Diplom, zur Ausübung einer wissenschaftlichen Berufsart auf ihrem Kantonsgebiet zuzulassen. Da aber die Eidgenossenschaft mit allen Nachbarstaaten Vereinbarungen über die gegenseitige Zulassung von Medizinalpersonen in den Grenzzonen abgeschlossen hat, sind die Kantone zur Zulassung ausländischer Ärzte zur Berufsausübung in den Grenzgebieten kraft übergeordneten Rechtes verpflichtet.

Neben der Zulassung von Medizinalpersonen in den Grenzzonen bedarf auch der Grenzübertritt von Arzneimitteln im Verkehr zwischen den Grenzzonen einer besonderen staatsvertraglichen Regelung. Schliesslich bestehen Vereinbarungen bezüglich der Zulassung von Bewohnern grenznaher Gebiete in ausländischen Spitälern. Dieser letztere Fall wird aber an anderer Stelle behandelt (vgl. hinten 4.41). Es sollen in der Folge die Vereinbarungen über die medizinische Versorgung der schweizerisch-französischen und der schweizerisch-deutschen Grenzzonen im allgemeinen behandelt werden.

## 2.52 *Die Verhältnisse an der Grenze zu Frankreich und zu Deutschland im besonderen*

### 2.521 Die gegenseitige Zulassung von Medizinalpersonen in den Grenzzonen

Die Übereinkunft zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich über die gegenseitige Zulassung der an der Grenze domizilierten Medizinalpersonen zur Berufsausübung vom 29.2.1884<sup>105</sup> ist die älteste der noch in Kraft stehenden diesbezüglichen Vereinbarungen. Sie ersetzte einen Notenaustausch aus dem Jahre 1872<sup>106</sup>. Nach Art. 1 dieser Vereinbarung sollen "Ärzte, Wundärzte, Tierärzte und Hebammen", welche in der Nähe der deutsch-schweizerischen Grenze wohnhaft sind, ihre Berufstätigkeit auch in den "in der Nähe der Grenze belegenen Orten" des Nachbarstaates in gleichem Masse, wie es ihnen in ihrer Heimat gestattet ist, ausüben können. Es fällt auf, dass das Abkommen nicht von genau begrenzten Zonen ausgeht, sondern vielmehr von der Berufsausübung in den in der Nähe der Grenze

104 BV 33 Abs. 2 in Verbindung mit dem BG vom 19.12.1877 betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BS 4, 291/SR 811.11).

105 BS 12, 435.

106 BECKER, 267.

gelegenen Orten spricht. Im innerstaatlichen Verhältnis zwischen dem vertragsschliessenden Bund und den Kantonen hat das Abkommen Gültigkeit für sämtliche an Deutschland angrenzenden Kantone<sup>107</sup>. Auf Grund des Wortlautes des Abkommens bezüglich des räumlichen Geltungsbereiches muss aber geschlossen werden, dass dieses nicht für den ganzen Territorialbereich der Grenzkantone Gültigkeit hat.

Das analoge Abkommen mit Frankreich datiert aus dem Jahre 1889<sup>108</sup>. Es ist, wie diejenigen mit den übrigen Nachbarstaaten, dem Abkommen mit Deutschland weitgehend nachgebildet. Der persönliche Geltungsbereich des Abkommens ist erweitert um die Kategorie der "Geburtshelfer". Ratione loci ist der Geltungsbereich des Abkommens mit Frankreich klar umschrieben: Es wird durch ein Verzeichnis der Gemeinden ergänzt, in welchen die Berufsausübung durch Ärzte der benachbarten Grenzzone gestattet ist. Alle diese Gemeinden befinden sich innerhalb einer Zone von 10 km beidseits der Grenze<sup>109</sup>. Da aber zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses das Elsass zum Deutschen Reich gehörte, sind im Verzeichnis die Grenzgemeinden der Kantone Solothurn, Basel-Land und Basel-Stadt sowie des benachbarten Departements Hochrhein nicht enumeriert. Die Übereinkunft findet aber seit der Zugehörigkeit des Elsasses zu Frankreich auch auf die schweizerisch-elsässischen Grenzgemeinden Anwendung. Das Verzeichnis ist deshalb lückenhaft<sup>110</sup>.

In beiden Abkommen ist die Abgabe von Medikamenten an die Patienten durch die in der ausländischen Grenzzone tätigen Medizinalpersonen grundsätzlich nicht gestattet. Während aber das Abkommen mit Deutschland eine Ausnahme für den Fall drohender Lebensgefahr vorsieht, erlaubt das Abkommen mit Frankreich die Selbstverabreichung von Arzneimitteln durch den Arzt nur für den Fall, dass es der ausländischen Grenzgemeinde an einem Apotheker gebricht<sup>111</sup>. Eine weitere Ausnahme ist im Abkommen mit Frankreich für die Tierärzte vorgesehen.

Nach beiden Abkommen haben sich die in der ausländischen Grenzzone tätigen Ärzte den dort geltenden Gesetzen und Administrativvorschriften zu unterwerfen. Nach dem Abkommen mit Frankreich haben sich die Regierungen der beiden Staaten alljährlich ein Verzeichnis der in der Grenzzone tätigen Medizinalpersonen zu übermitteln, die zur Berufsausübung in der ausländischen Grenzzone zugelassen sind. Dieses Abkommen kennt im übrigen Strafbestimmungen für den Fall der Übertretung der Vorschriften des Abkommens durch die Medizinalpersonen.

107 BBl 1884 I 375.

108 BS 12, 437 (Abkommen vom 29.5.1889).

109 BECKER, 275.

110 Vgl. Fn. 1 in BS 12, 439. Aus welchem Rechtsgrund allerdings die Lückenhaftigkeit des Verzeichnisses hergeleitet wird und für welche Gemeinden im einzelnen es zusätzlich Geltung beansprucht, bleibt unklar.

111 Vgl. verschiedene Streitfälle bezüglich der Selbstverabreichung bei BECKER, 275 f. Bezüglich der Verwendung und Verordnung von Betäubungsmitteln durch ausländische Ärzte und Tierärzte im schweizerischen Grenzgebiet vgl. Art. 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 3.10.1951 (SR 812.121).

## 2.522 Der kleine Grenzverkehr mit Arzneimitteln

Es sind zwei Tatbestände zu unterscheiden, bei denen der Grenzübertritt von Arzneimitteln von allen Ein- und Ausfuhrabgaben befreit ist: Zunächst besteht Abgabefreiheit dann, wenn die Arzneimittel von Ärzten über die Grenze gebracht werden, welche zur Berufsausübung in der ausländischen Grenzzone zugelassen sind<sup>112</sup>. Diese haben allerdings die besonderen Bestimmungen bezüglich der Selbstdispensation zu beachten. Im weiteren können die in der Grenzzone wohnhaften Personen Arzneimittel in der Grenzzone des Nachbarstaates einkaufen und abgabefrei über die Grenze bringen, wenn sie wegen der besonderen örtlichen Verhältnisse nicht in der Lage sind, diese Medikamente im Inland einzukaufen<sup>113</sup>.

## 2.6 Der Sonderfall der Freizonen bei Genf

### 2.61 Allgemeines

Die Einrichtung einer Freihandelszone an der schweizerisch-französischen Grenze in der Umgebung von Genf geht zurück auf die Friedensordnung nach den napoleonischen Kriegen. Der Grundgedanke der Zonen bestand in der Rückversetzung der Zollgrenzen von der Staatsgrenze auf französisches respektive sardisches Gebiet, so dass das zwischen der Staats- und der Zollgrenze liegende Territorium zollpolitisch der Schweiz angegliedert war. Die Forderungen der Schweizer Unterhändler bei den Friedensverhandlungen im Jahre 1815 waren zunächst viel weiter gegangen und beinhalteten unter anderem die Schaffung einer neutralen Zone von drei Wegstunden an der gesamten Westgrenze von Basel bis Genf, welche auch zollpolitisch der Schweiz hätte angegliedert werden sollen<sup>114</sup>.

Die insbesondere durch den Pariser Vertrag vom 20.11.1815 und den Turiner Vertrag vom 16.3.1816 für die Landschaft Gex und einen Teil Hochsavoyens geschaffene Freizonenordnung führte nach der Annexion Hochsavoyens durch Frankreich im Jahre 1860 zu einer diplomatischen Kontroverse, die nach dem 1. Weltkrieg in die Frage der Interpretation von Art. 435 Abs. 2 des Versailler Vertrages ausmündete<sup>115</sup>. Durch Schiedsvertrag zwischen Frankreich und der Schweiz vom 30.10.1924 wurden die Rechtsfragen, die sich bei der Auslegung der genannten Bestimmung ergeben hatten, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag zur Beurteilung vorgelegt<sup>116</sup>.

112 Art. 5 Ziff. 2 des Abkommens mit der Bundesrepublik vom 5.2.1958 (AS 1960, 1581); Art. 6 Ziff. 1 des Abkommens mit Frankreich vom 31.1.1938 (BS 12, 687).

113 Art. 5 Ziff. 1 des Abkommens mit der Bundesrepublik vom 5.2.1958 (AS 1960, 1581); Art. 6 Ziff. 2 des Abkommens mit Frankreich vom 31.1.1938 (BS 12, 688).

114 HILTY, Gränzverhältnisse, 172 ff.; ders., Schweizer Geschichten, 237 ff.

115 Text siehe Fn. 2 in BS 11, 123 f.

116 BS 11, 127.

Das Urteil des Ständigen Gerichtshofes, in welchem entschieden wurde, dass die Freizonenordnung für die Landschaft Gex und Hochsavoyen durch den Versailler Vertrag nicht aufgehoben worden war, Frankreich demnach die Zolllinie gemäss den Bestimmungen der Verträge aus den Jahren 1815 und 1816 von der Staatsgrenze in das Landesinnere zurückzunehmen hatte, stellt die Grundlage der heutigen Ordnung dar<sup>117</sup>. Es erweist sich als unnötig, die Geschichte der heutigen Freizonenordnung im einzelnen nachzuzeichnen, da diese mehrere umfassende Darstellungen erfahren hat<sup>118</sup>. Es ist vielmehr die heute geltende Ordnung kurz darzustellen und kritisch zu würdigen. Dabei ist davon auszugehen, dass das benachbarte französische Gebiet, welches durch die Freizonenordnung erfasst wird, eine Oberfläche von insgesamt 540 km<sup>2</sup> umfasst, nirgends eine Tiefe von 10 km erreicht und teilweise sogar nur einen Grenzstreifen von weniger als 1 km Tiefe umfasst. Dieses Gebiet ist keineswegs identisch mit dem französischen Umland von Genf, welches mit dieser Stadt regional verflochten ist. Unter dem Gesichtspunkt der grenznachbarlichen regionalen Beziehungen ist die praktische Bedeutung des Freizonenregimes heute gering und eher von historischem Interesse.

## 2.62 Die heutige Rechtslage

### 2.621 Die Exporte aus der Schweiz nach den Freizonen

Massgebend für die Exporte aus der Schweiz nach den Freizonen ist das Urteil des Haager Gerichtshofes vom 7.6.1932<sup>119</sup>. Da dieses die Zurückverlegung der französischen Zolllinie von der Staatsgrenze an die im Landesinneren gelegene Begrenzung der Freizonen vorsieht, steht der Schweiz das Recht zu, ihre Produkte zollfrei in die Zone zu exportieren, ohne dass diese zollfreien Ausfuhren quantitativ limitiert wären. Die zollfreie Ausfuhr nach den Freizonen aus der Schweiz gilt auch für die aus Drittländern stammenden Produkte<sup>120</sup>. Die zurückverlegte Zolllinie bedeutet auch die Zollgrenze zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft. Diese Lösung verliert viel von ihrer praktischen Bedeutung, da der Ständige Internationale Gerichtshof Frankreich ausdrücklich das Recht zugestanden hat, an der

117 BS 11, 130; CPJI, *Publications de la Cour*, 1932, Série A/B, no 46, 171 f.

118 KAEGLI Werner, "Genfer Zonenfrage", in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 1, 655–658; JOUVET Robert, *Le problème des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, Genève 1943, 236 S.; BOZEMAN A.B., *Regional Conflicts around Geneva*, Stanford 1949, 432 S.; THEVENAZ Henri, "Les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex", *SJIR*, XIV, 1957, 69–88; BURCKHARDT, Bundesrecht, Bd. 1, Nr. 75, 151–171; WAGNER Jean, "Les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex", *Zoll-Rundschau*, 9. Jg., 1964, 143–145.

119 Dispositiv vgl. BS 11, 130.

120 REVACLIER Jean, "Quels sont les problèmes particuliers qui existent en rapport à la zone franche à Genève?", in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 926.

Staatsgrenze fiskalische Abgaben zu erheben. Dieses Recht war von der Schweiz hauptsächlich mit dem Argument bestritten worden, dass sich fiskalische Abgaben schwerlich von Zollabgaben unterscheiden liessen und dadurch de facto die Möglichkeit bestehe, unter dem Deckmantel fiskalischer Abgaben Zollabgaben an der Staatsgrenze zu erheben. Diese Argumentation war vom Gerichtshof mit der Begründung verworfen worden, dass eine solche Praxis rechtsmissbräuchlich wäre<sup>121</sup>. Die fiskalischen Abgaben, die an der Staatsgrenze erhoben werden müssen, sind beträchtlich<sup>122</sup>. Heute handelt es sich vor allem um die Erhebung der Mehrwertsteuer<sup>123</sup>.

Dass der praktische Nutzen der Zollfreiheit heute gering ist<sup>124</sup>, zeigt sich auch am Volumen der Exporte nach den Freizonen, welches im Jahre 1975 Fr. 5,1 Mio. betrug (1971: Fr. 4,9 Mio.).

## 2.622 Die Importe aus den Freizonen in die Schweiz

Die Einfuhr von Produkten aus den Freizonen in die Schweiz ist in den Grundzügen durch ein Schiedsgericht festgelegt worden, welches auf Vorschlag des Schweizer Rechtsvertreters beim Ständigen Internationalen Gerichtshof eingesetzt worden war<sup>126</sup>. Das Schiedsgericht erliess ein Reglement für die Einfuhr der Erzeugnisse der Freizonen in die Schweiz (das sogenannte Reglement von Territet)<sup>127</sup>, das vom Bundesrat auf den 1.1.1934 in Kraft gesetzt wurde und in der Zwischenzeit mehrere Änderungen und Ergänzungen erfahren hat.

Nach Art. 2 des Reglementes von Territet können die landwirtschaftlichen Produkte aus den Zonen grundsätzlich unbeschränkt zollfrei in die Schweiz eingeführt werden. Dazu gehören auch die mineralischen Rohstoffe (aus den Steinbrüchen des Salève) und die Produkte der Jagd (Wild, Fische). Diese Lösung, welche nicht zur Freude der schweizerischen Landwirtschaft getroffen worden war, wurde zu-

121 Vgl. CPJI, *Publications de la Cour*, 1932, Série A/B, no 46, 167: "A ce sujet, la Cour observe que pareille limitation ne découle pas nécessairement des stipulations anciennes relatives aux zones franches; que dans le doute, une limitation de la souveraineté doit être interprétée restrictivement; et que, s'il est constant que la France ne saurait se prévaloir de sa législation pour réstreindre la portée de ses obligations internationales, il n'est pas moins certain que la législation fiscale française s'applique dans le territoire des zones franches comme dans toute autre partie du territoire français. (...) Une réserve doit être faite pour le cas d'abus de droit, car il est certain que la France ne peut échapper à l'obligation de maintenir les zones, en créant, sous le nom de cordon de surveillance, un cordon douanier. Mais la Cour ne saurait présumer l'abus de droit."

122 Vgl. JOUVET, 99 f.

123 REVACLIÉ, a.a.O. (Fn. 120), 926.

124 THEVENAZ, 77; REVACLIÉ, a.a.O. (Fn. 120), 930.

125 *Aussenhandelsstatistik*, 1975, 2. Teil, 169.

126 BS 11, 131 (Schiedsspruch betreffend die Einfuhr der Erzeugnisse der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex in die Schweiz vom 1.12.1933).

127 BS 11, 152.

nächst durch eine Übergangsregelung gedämpft, gemäss welcher die Einfuhr der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte für die Dauer von 10 Jahren kontingentiert wurde<sup>128</sup>. Diese zunächst nur vorübergehende Kontingentierung der zollfreien Einfuhr von Agrarprodukten ist aber regelmässig mit geringfügigen Änderungen erneuert worden<sup>129</sup>. Die Kontingentierung der zollfreien Einfuhr von Agrarprodukten beschlägt vor allem die Einfuhr von Milch, Käse, Butter und Wein, während die Einfuhr von landwirtschaftlichen Nutztieren in bestimmten Kontingenten zu einem beschränkten Zollansatz zugelassen ist. Unbeschränkt eingeführt werden dürfen insbesondere Gemüse, Kartoffeln und Früchte, die vor allem für den Marktverkehr von Bedeutung sind<sup>130</sup>.

Die zollfreie Einfuhr von Industrieprodukten aus den Freizonen wurde bereits in Art. 3 des Reglementes von Territet kontingentiert. Diese Einfuhrkontingente sind periodisch neu festzusetzen. Dabei ist auszugehen einerseits von der Produktionsfähigkeit der Zonen unter Berücksichtigung der normalen industriellen Entwicklung und andererseits von den Absatzmöglichkeiten der Industrieprodukte ausserhalb der Schweiz. Die Kontingente zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung von Territet entsprachen etwa der normalen Ausfuhr in die Schweiz zu diesem Zeitpunkt<sup>131</sup>. Neu in den Freizonen angesiedelten Industriebetrieben ist für deren Erzeugnisse ein Kontingent zuzugestehen, sofern die Einführung dieser Betriebe "der normalen wirtschaftlichen Entwicklung der Zonen" entspricht (Art. 3 Abs. 2 des Reglementes vom 22.12.1933). In einem Notenaustausch vom 31.12.1938 wurde im weiteren definiert, was unter den Begriff der aus den Freizonen stammenden Güter fallen soll<sup>132</sup>. Die letzte Anpassung der Industriekontingente, die zollfrei in die Schweiz eingeführt werden dürfen, wurde mit Notenaustausch vom 30.6.1976 vorgenommen<sup>133</sup>.

Die Handelsstatistik zeigt, dass praktisch die gesamte Einfuhr aus den Zonen in die Schweiz zollfrei erfolgen kann: Im Jahre 1975 wurden für insgesamt Fr. 32,5 Mio. Waren zollfrei in die Schweiz importiert, während der Wert der zum normalen Zollansatz aus den Zonen eingeführten Waren lediglich Fr. 0,1 Mio. beträgt<sup>134</sup>. Die Einfuhr fällt also zum grössten Teil unter die ohnehin zollfreien Agrargüter oder unter die Industrie- und Agrarkontingente. Allerdings ist zu beachten, dass sich hier auch das zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 22.7.1972 abgeschlossene Freihandelsabkommen auswirkt, das einen sukzessiven Abbau aller Einfuhrzölle im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der Wirtschaftsgemeinschaft zur Folge hat (Art. 3)<sup>135</sup>.

128 BS 11, 155 (Anlage zum Reglement von Territet).

129 Vgl. AS 1966, 759; AS 1971, 1391; AS 1972, 1584.

130 REVACLIER, a.a.O. (Fn. 120), 927.

131 JOUVET, 89.

132 BS 11, 158.

133 *Geschäftsbericht BR*, 1976, 30.

134 *Aussenhandelsstatistik*, 1975, 2. Teil, 169.

135 AS 1972, 3115.

Die Vorbereitung der durch Notenaustausch regelmässig erneuerten Kontingentierungen obliegt der ständigen französisch-schweizerischen Kommission für die Freizonen, die in Art. 7 des Reglementes von Territet vorgesehen ist. Die Kommission besteht aus je drei Vertretern der beiden Vertragsstaaten<sup>136</sup>. Ihr Aufgabenbereich umfasst unter anderem auch die Überwachung der zur Durchführung des Abkommens notwendigen Kontrollmassnahmen<sup>137</sup> und generell die Diskussion von Schwierigkeiten, die bei der Anwendung des Abkommens entstehen. Bei Streitigkeiten, die weder in der Kommission noch auf diplomatischem Weg beseitigt werden können, ist ein Schiedsverfahren vorgesehen (Art. 8 des Reglementes von Territet).

### 2.63 *Die heutige Bedeutung des Freizonenregimes*

Das Freizonenregime, das bei der Neuordnung der europäischen Grenzen in den Jahren 1815/16 geschaffen wurde, stellt die internationalrechtliche Sonderstellung eines Grenzraums dar, welche den historisch gewachsenen Beziehungen in diesem Raum Rechnung trägt und den Grenzverlauf durch die Errichtung privilegierter Handelsbeziehungen im Grenzraum korrigiert<sup>138</sup>. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen der Stadt Genf zu ihrem Umland seit der Reformation immer durch politische Grenzen behindert waren<sup>139</sup>, die Zeit nach der Französischen Revolution und des Empires ausgeschlossen. Modell für die Schaffung dieses Sonderstatus mag die Rückverlegung der Zollgrenze im Pays de Gex gewesen sein, welche der König von Frankreich auf Intervention des in der Gexer Landschaft wohnhaften Voltaire im Jahre 1776 verfügt hatte<sup>140</sup>.

Obwohl in Art. 17 des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Aufrechterhaltung von Freihandelszonen ausdrücklich vorbehalten ist<sup>141</sup>, welcher Vorbehalt sich insbesondere auch auf das Genfer Freizonenregime bezieht<sup>142</sup>, kann nicht übersehen werden, dass die praktische Bedeutung dieses Regimes heute gering ist. Der freie Handelsaustausch zwischen den Freizonen und der Schweiz ist zunächst relativiert durch das Urteil des CPJI, welches zwischen Zoll- und anderen fiskalischen Abgaben unterscheidet. Im weiteren erweist sich die im Schiedsspruch von Territet getroffene Regelung als recht kompliziert. Dazu kommt, dass durch das Freihandelsabkommen mit der EWG der Zollabbau für Industrieprodukte in einem viel grösseren Rahmen angestrebt wird, so dass die praktische Bedeutung des Regimes nur noch im privilegierten

136 Zusammensetzung der Schweizer Delegation siehe *Staatskalender*, 1977/78, 428.

137 Vgl. dazu THEVENAZ, 79.

138 RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 26.

139 RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 25.

140 THEVENAZ, 71.

141 AS 1972, 3125.

142 BBl 1972 II 675.

landwirtschaftlichen Verkehr liegt. Hier liesse sich aber auch eine Lösung finden im Rahmen einer Ergänzung des Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse. Berücksichtigt man schliesslich die Tatsache, dass die Verdoppelung der Grenzkontrollen auf engem Raum — durch die Errichtung einer separaten Zolllinie — dem grenznachbarlichen Verkehr ebenfalls abträglich ist, so kommt man zum Schluss, dass das Freizonenregime den heutigen Gegebenheiten kaum mehr entspricht. *Ratione loci* und *ratione materiae* liegen heute die Bedürfnisse grenzüberschreitenden Zusammenwirkens auf einer anderen Ebene, nämlich bei der Lösung gemeinsamer regionaler Probleme, wie hinten zu zeigen sein wird.

### 3. Die Grenzgewässer

#### 3.1 Allgemeines

Funktion der Grenzziehung ist, wie oben angeführt wurde, die Scheidung von Staatskompetenzen. Die Grenze stellt auf dem Boden meist eine markierte Linie dar, während sie in Grenzgewässern in der Regel nicht äusserlich markiert werden kann, ausser unter Zuhilfenahme von rückwärtigen, auf dem Land gelegenen Bezugspunkten<sup>1</sup>. In keinem anderen Fall ist der Gegensatz zwischen der Grenze als räumlicher Scheidungslinie staatlicher Hoheitsgebiete und dem natürlichen Umland grösser als im Falle der Grenzgewässer. Dieses "Spannungsfeld"<sup>2</sup> zwischen "künstlicher" Grenze und der natürlichen Einheit des Raumes, welches im Falle der Grenzgewässer am deutlichsten in Erscheinung tritt, erfordert die Zusammenarbeit zwischen den Nachbarstaaten<sup>3</sup>. Es ergibt sich aus der natürlichen Einheit der Grenzgewässer eine natürliche Interessengemeinschaft der Anrainerstaaten<sup>4</sup>. Allerdings ist die völkerrechtliche Theorie in den Fragen des Verhältnisses zwischen den Anrainerstaaten von Grenzgewässern "nicht über einige wenige allgemeine, meist dem Naturrecht entlehnte Sätze hinausgekommen"<sup>5</sup>. So darf insbesondere die Existenz einer faktischen Interessengemeinschaft zwischen den Anrainerstaaten von Grenzgewässern nicht zu dem Schluss verleiten, es bestehe a priori auch eine Rechtsgemeinschaft<sup>6</sup>.

Immerhin leitete der Ständige Internationale Gerichtshof im Falle betreffend die Internationale Oder-Kommission in bezug auf die Schifffahrt auf längsgeteilten Grenzflüssen aus der faktischen Interessengemeinschaft der Anrainerstaaten den gewohnheitsrechtlichen Grundsatz ab, es bestehe eine "communauté de droit" ("a common legal right"), deren wichtigster Bestandteil die vollständige Rechtsgleichheit der Uferstaaten in der Nutzung des Grenzflusses sei<sup>7</sup>. Andererseits lehnte

1 BOGGS, 175; vgl. auch SAUSER-HALL, 481 ff.

2 GRABMAYR, 61.

3 Max HUBER (Wasserrecht, 4 f.) formuliert es eloquenter: "Der Wasserlauf ist von Natur eine Einheit, die nicht durch ideelle Grenzen in selbständige Teile auseinandergerissen werden kann. Wichtiger als die Abgrenzung der Rechte ist deshalb in vielen Fällen die Sicherung des Zusammenwirkens der beteiligten Staaten, nämlich da, wo nur durch direkte oder indirekte Beanspruchung mehrerer Gebiete eine zweckmässige Ausnutzung des Gewässers erzielt werden kann. Es soll verhindert werden, dass ein Staat, gleich einem Shylock auf den Schein seiner Territorialsouveränität sich stützend, wichtige wirtschaftliche Interessen eines anderen Staates schädige oder unvernünftige Vorteile für sich herauspresse, wo er selber nichts oder wenig mehr als den Verzicht auf unfaire Obstruktion zu leisten hat."

4 VISSCHER, 12 f.; MANNER, 326 f.

5 HUBER Max, Rechtsgutachten, 41; SCHULTHESS, 4; GRABMAYR, 66; LESTER, 847; GAJA G., "River Pollution in International Law", in: KISS (Hrsg.), 358.

6 VISSCHER, 73 f. (mit Nachweisen).

7 CPIJ, *Publications de la Cour*, 1929, Série A, no 23, 27: "Cette communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels

es das Schiedsgericht im Falle Lac Lanoux ab, aus dieser faktischen Interessengemeinschaft, die übrigens sowohl bei längs- als auch bei quergeteilten Grenzgewässern bestehen kann, den Schluss zu ziehen, die Nutzung eines solchen Grenzgewässers setze nach gewohnheitsrechtlichen Grundsätzen eine vorgängige Einigung zwischen den Nachbarstaaten voraus<sup>8</sup>. Eine Pflicht zum Zusammenwirken der Anrainerstaaten besteht nur in dem Masse, als es aus dem allgemeinen Rechtsprinzip von Treu und Glauben hergeleitet werden kann<sup>9</sup>. Weitergehende Pflichten zum Zusammenwirken bei der Nutzung von Grenzgewässern können selbstverständlich vertraglich stipuliert werden. So muss etwa nach dem Boundary Waters Treaty zwischen Kanada und den USA aus dem Jahre 1909 jede Nutzung von Grenzgewässern, welche den natürlichen Flusslauf oder das Wasserniveau auf der anderen Seite der Grenze verändert, von der International Joint Commission, die aus je drei kanadischen und amerikanischen Vertretern besteht, genehmigt werden<sup>10</sup>.

Gewohnheitsrechtliche Normen über die Grenzgewässer beschlagen vor allem das Nachbarrecht im engeren Sinn, welches den völkerrechtlichen Immissionsschutz und die entsprechenden Haftungsprinzipien beinhaltet<sup>11</sup>. Diese Regeln sind, soweit sie das internationale Wasserrecht betreffen, von der International Law Association in den sogenannten Helsinki Rules on the Use of the Waters of International Rivers kodifiziert worden<sup>12</sup>. Die private Kodifikation dieser Normen ist als "Ausdruck der *lex lata*, des heute gültigen Völkerrechts in dieser Materie" zu verstehen<sup>13</sup>. Eine Rechtspflicht zur internationalen Zusammenarbeit besteht nach dieser Kodifikation erst dann, wenn durch eine Verschmutzung der Gewässer erheblicher Schaden auf dem Hoheitsgebiet des Nachbarstaates bewirkt wurde. Die Pflicht zur Zusammenarbeit erschöpft sich allerdings in der Pflicht desjenigen Staates, von welchem die Schädigung ausging, mit dem geschädigten Staat Verhandlungen aufzunehmen, "with a view toward reaching a settlement equitable under the circumstances" (Art. XI Ziff. 2)<sup>14</sup>.

sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres."

8 Vgl. *RGDIP*, 1958, 108: "(...); la règle, suivant laquelle les Etats ne peuvent utiliser la force hydraulique des cours d'eau internationaux qu'à la condition d'un accord préalable entre les Etats intéressés, ne peut être établie ni à titre de coutume, ni encore moins à titre de principe général du droit."

9 *RGDIP*, 1958, 108; VISSCHER, 71.

10 DWIWEDI O.P., "The International Joint Commission: Its Role in the United States – Canada Boundary Pollution Control", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 40, 1974, 370; HUBER Max, Wasserrecht, 10 ff.

11 THALMANN, 72 ff.; HUBER Max, Rechtsgutachten, 163 f.; vgl. im weiteren die Rechtsgutachten der Professoren SCHINDLER und BURCKHARDT betreffend die Schweiz. Sodafabrik in Zurzach aus dem Jahre 1930 in: *Répertoire suisse*, Bd. 2, Nrn. 5.52 und 5.53, 1108 ff. und 1124 ff.

12 GRABMAYR, 75; Text in *ILA Report*, 52, 1966, 484 ff.; Ausschnitte in: *Praxis VR*, 400.

13 *Praxis VR*, 399; MANNER spricht vorsichtiger von einem "link which combines the *lex lata* and the *lex ferenda*", MANNER, 328.

14 *ILA Report*, 52, 1966, 501; *Praxis VR*, 400. Vgl. auch WILDHABER Luzius, "Die Öldestillieranlage Sennwald und das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung", *SJIR*, 1975, XXXI, 107 ff.

Grenzüberschreitendes Zusammenwirken im Bereich der Grenzgewässer ist also eine Folge der natürlichen Einheit der Gewässer, sei es eines Flusslaufes oder eines Sees. Von einer allgemeinen, im Gewohnheitsrecht verankerten Rechtspflicht zur Zusammenarbeit der Nachbarstaaten im Bereich der Nutzung von Grenzgewässern kann allerdings nur in einem sehr beschränkten Ausmass gesprochen werden, nämlich insofern, als ein Anrainerstaat gehalten ist, über eine Nutzung der Grenzgewässer, welche sich auch im Nachbarstaat auswirkt, mit diesem in Verhandlung zu treten, um nach Treu und Glauben zu einer beidseits befriedigenden Lösung zu gelangen.

Es sollen nun in der Folge die vertraglichen Grundlagen der internationalrechtlichen Zusammenarbeit im Bereich der Grenzgewässer dargestellt werden, soweit sie die hier zu behandelnden Grenzümgebungen betreffen. Es handelt sich insbesondere um die Rechtsstellung des Genfersees und der Rhone sowie des Rheins.

## 3.2 Die internationalrechtliche Stellung der Rhone und des Genfersees

### 3.21 Polizeikompetenzen und Zollkontrollen auf dem See

Der Genfersee ist ein längsgeteiltes Grenzgewässer, in welchem die Staatsgrenze in der Mitte des Sees verläuft (vgl. vorne 1.23). Beide Anrainerstaaten behalten deshalb in demjenigen Teil des Sees, der zu ihrem Hoheitsgebiet gehört, ihre Hoheitsgewalt, soweit diese nicht durch internationale Vereinbarungen eingeschränkt ist<sup>15</sup>. Soweit es sich um die Schiffsverkehrspolizei auf dem See handelt, bestehen zwar staatsvertragliche Grundlagen<sup>16</sup>. Diese kommen aber nur im internationalen Kontext zur Geltung. Die Uferstaaten bleiben frei, die Schiffsverkehrspolizei in ihrem Teil des Sees gegenüber den eigenen Angehörigen strengeren Vorschriften zu unterwerfen, als in der internationalen Schiffsverkehrsregelung vorgesehen ist<sup>17</sup>. Die Zulassung von Schiffen auf dem See muss einerseits dem internationalen Schiffsverkehrsreglement, andererseits aber auch der jeweiligen nationalen Gesetzgebung des Zulassungsstaates genügen. Die von den beiden Uferstaaten erteilten Ausweise und Kennzeichen gelten aber für den ganzen See. Die internationale Schiffsverkehrsordnung stellt somit lediglich ein notwendiges Minimum für die Zulassung zur Schiffsfahrt auf dem See dar. Im Bereich der Fischerei besteht seit der Kündigung des Fischereiabkommens durch die Schweiz im Jahre 1911 keine vertragliche Grundlage mehr. Die Fischereiaufsicht obliegt somit den jeweiligen Uferstaaten in ihrem Teil des Sees. Das Fischen in den Hoheitsgewässern des Nachbarstaates setzt dessen Bewilligung voraus. In der Praxis hat dies zu zahlreichen Zwischenfällen geführt, bei welchen

15 PONDAGEN, 14.

16 BS 13, 327 (Abkommen vom 10.9.1902); BBl 1977 II 564 (Abkommen vom 7.12.1976).

17 BGE 88 I 93; Abdruck in *SJIR*, XX, 1963, 71 ff.

Fischer wegen unerlaubten Fischens in den Gewässern des Nachbarstaates von diesen Behörden bestraft wurden<sup>18</sup>.

Wie eingangs festgestellt wurde, ist die Ausübung der Polizeigewalt auf dem Genfersee territorial beschränkt. Jeder Staat übt sie auf seiner Seite der Staatsgrenze souverän aus. Es gibt keine internationale "Gewässerpolizei". Das bedeutet nun aber nicht, dass die staatliche Ausübung der Polizeigewalt nicht auch zum Schutze der Polizeigüter des Nachbarstaates erfolgen könnte, z.B. dort, wo es aus nachbarrechtlichen Erwägungen um die Abwehr von grenzüberschreitenden Immissionen geht<sup>19</sup>. So haben etwa im Jahre 1938 die Schweizer Behörden auf Protest des Sous-Préfet von Thonon verhindert, dass eine Gruppe deutscher Studenten mit einem mit Hakenkreuzfahnen beflaggten Schiff auf dem Schweizer Teil des Genfersees herumfahren konnte<sup>20</sup>.

Besonders stellt sich die Rechtslage bezüglich der Zollkontrollen auf dem Genfersee dar: Nach Art. 3 des Turiner Vertrages vom 16.3.1816<sup>21</sup> verläuft die Zolllinie beim Genfersee "le long du lac jusqu'à Meillerie". Im weiteren bestimmt derselbe Artikel: "Aucun service ne pourra être fait ni sur le lac ni dans la zone qui sépare du territoire de Genève la ligne ci-dessus indiquée" (gemeint sind die Zolldienste auf dem See und in der sardischen Freizone). Solange sowohl Frankreich als auch die Schweiz auf die Vornahme von Zollkontrollen auf dem Genfersee verzichteten, gab diese Bestimmung keinen Anlass zu Schwierigkeiten. Die Einführung des neuen Schweizer Zollgesetzes vom 1.10.1925 und der dazugehörigen Zollverordnung hatte nun aber zur Folge, dass die schweizerische Zollgrenze auf dem Genfersee auf eine Linie verlegt wurde, die parallel zum Schweizer Ufer in einem Abstand von 600 m verläuft<sup>22</sup>. Diese gesetzlich vorgesehene Einrichtung von Zollkontrollen auf dem See führte zu einer Kontroverse zwischen Frankreich und der Schweiz über die Interpretation des oben erwähnten Passus von Art. 3 des Turiner Vertrags, die zum Teil im Rahmen des Prozesses über das Freizonenregime vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag stattfand. Nach der schweizerischen Auffassung bezieht sich das in Art. 3 des Turiner Vertrags enthaltene Verbot der Zollkontrollen auf dem See lediglich auf die französische Seite des Sees, da ja dieser Artikel im Zusammenhang mit der Errichtung der sardischen Freizone zu verstehen ist<sup>23</sup>. Frankreich hielt sich an eine wörtliche Auslegung des Textes, nach welcher keine solche Unterscheidung zu treffen ist und das Verbot der Zollkontrollen auf dem See sich an beide Uferstaaten richtet<sup>24</sup>. Weder das Urteil des Ständigen Gerichtshofes vom 7.6.1932 (vgl. vorne 2.62) noch der Schiedsspruch von Territet äusserten

18 PONDAGEN, 16.

19 Vgl. dazu THALMANN, 81 ff.

20 PONDAGEN, 17.

21 GE-RS A 1 7; WOLF, Bd. 3, 545.

22 Art. 1 Abs. 2 ZV (SR 631.01).

23 CPJI, *Publications de la Cour*, 1929, Série C, no 17-1, vol. III, 1504; PONDAGEN, 20, Fn. 44, zitiert eine aktuelle Stellungnahme der Zollkreisdirektion V (Lausanne) vom 1.8. 1972.

24 CPJI, *Publications de la Cour*, 1929, Série C, no 17-1, vol. IV, 2041 f.; PONDAGEN, 20 f.

sich zur Frage der Zollkontrollen auf dem See. Da aber der Ständige Internationale Gerichtshof Frankreich ausdrücklich das Recht zugestand, im Gebiet der Freizonen fiskalische Abgaben zu erheben, nahm Frankreich dieses Recht nicht nur in den Freizonen für sich in Anspruch, sondern auch auf der französischen Seite des Genfersees. So kreuzt nun seit 1939 gelegentlich eine "Vedette fiscale" auf der französischen Seite des Sees, die nach französischen Angaben keine Zollkontrollen vornimmt, sondern für den Steuereinzug auf dem See zuständig ist(!) und somit nicht gegen den Turiner Vertrag verstösst<sup>25</sup>. Die Schweiz hat sowohl beim erstmaligen Erscheinen des "Steuerbootes" im Jahre 1939 wie bei dessen Erneuerung in den Jahren 1949 und 1963 protestiert und die Frage im Rahmen der Sitzungen der Ständigen Freizonenkommission aufgeworfen<sup>26</sup>.

Die heutige Rechtslage stellt sich demnach wie folgt dar: Die Schweizer Zollgrenze auf dem Genfersee verläuft gemäss der schweizerischen Zollgesetzgebung auf einer Linie, die sich in einem Abstand von 600 m vom Schweizer Ufer auf dem See befindet. Die französische Zollgrenze verläuft entlang dem französischen Ufer des Sees und verbindet sich mit der zurückverlegten Zollgrenze bei den Freizonen östlich von Genf und westlich von St-Gingolph<sup>27</sup>. Diese Rechtslage ergibt sich aus der richtigen Auslegung von Art. 3 des Turiner Vertrages, gemäss welcher die Zolllinie lediglich auf der französischen Seite des Sees zurückversetzt ist. Unbestreitbar ist jedoch, dass Frankreich berechtigt ist, fiskalische Massnahmen auf dem Genfersee vorzunehmen, weil die Rechtsstellung des französischen Seeteils in fiskalischer Hinsicht derjenigen der Freizonen entspricht. Fraglich bleibt indessen, ob die Wahrung der fiskalischen Interessen Frankreichs auf dem Genfersee, in concreto die Erhebung der Mehrwertsteuer, tatsächlich das Vorhandensein eines Schiffes auf dem See rechtfertigt.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob der Genfersee ein "neutralisiertes" oder gar ein "demilitarisiertes" Gewässer sei, wie in der Publikation von PONDAGEN behauptet wird<sup>28</sup>. Dazu ist zu bemerken, dass der Genfersee als solcher durch die Konferenzbeschlüsse aus dem Jahre 1815 nicht neutralisiert wurde<sup>29</sup>. Die Unterstellung des gesamten Sees unter das Neutralitätsstatut, wie es für die Schweiz Geltung hat, ist eine Folge der Unterstellung der savoyischen Provinzen Chablais und Faucigny unter dieses Statut<sup>30</sup>. Diese "Neutralisierung" der savoyischen Provinzen implizierte gleichzeitig das Verbot, Befestigungsanlagen einzurichten und auf dem See Kriegsschiffe, Minen oder ähnliches einzusetzen, obwohl hierfür keine

25 PONDAGEN, 23.

26 PONDAGEN, 23 f.; leider ist die Schweizer Haltung in dieser Frage in keinem offiziellen Dokument veröffentlicht.

27 Vgl. die von BOLLIGER ausgearbeitete und seiner Diss. beigelegte Zollkarte der Schweiz.

28 PONDAGEN, 19.

29 HILTY, Gränzverhältnisse, 108.

30 Vgl. WOLF, Bd. 3, 532 ff. (Arrangements additionnels à l'article cinquième de la déclaration du Congrès de Vienne, touchant le canton de Genève du 29 mars 1815); vgl. im weiteren die in BS 11, 124 f., zitierten Beschlüsse sowie BURCKHARDT, Bundesrecht, Bd. 1, Nr. 74, 130.

ausdrückliche Rechtsgrundlage bestand<sup>31</sup>. Die Aufhebung der Neutralisierung Nord-savoyens durch die Erklärung des Bundesrates vom 16.3.1928<sup>32</sup> bedeutet deshalb, dass auch die Demilitarisierung des Genfersees dahingefallen ist, soweit sie zu Lasten Frankreichs bestanden hatte<sup>33</sup>. Die praktische Bedeutung dieser Aufhebung der Demilitarisierung ist allerdings gering<sup>34</sup>.

### 3.22 Die Schifffahrt auf dem Genfersee

Ein schwerer Schiffszusammenstoss zwischen Ouchy und Evian im Jahre 1883, der 15 Todesopfer forderte, hatte die Notwendigkeit einer internationalen Schifffahrtsordnung auf dem Genfersee aufgezeigt. Eine erste Vereinbarung zwischen der Schweiz und Frankreich wurde im Jahre 1887 abgeschlossen<sup>35</sup>. Ergänzt wurde diese Vereinbarung durch ein Schifffahrtsreglement, das zwischen Frankreich und den Kantonen Genf, Wallis und Waadt abgeschlossen worden war<sup>36</sup>. Dieses Vertragswerk wurde durch das Abkommen betreffend die Schifffahrt auf dem Genfersee vom 10.11.1902 aufgehoben<sup>37</sup>. Dieses Schifffahrtsabkommen enthält zahlreiche technische Bestimmungen, die heute überholt sind und deren nähere Betrachtung sich erübrigt. Zudem steht ein grosser Teil dieser Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Linienverkehr der Dampfschiffe, während die Sport- und Vergnügungsschifffahrt, die inzwischen stark an Bedeutung gewonnen haben, kaum geregelt wurden.

Auf französische Initiative hin beschäftigte sich seit 1965 eine gemischte Kommission mit der Revision des Schifffahrtsabkommens. Schweizerischerseits wirkten neben den Vertretern des Bundes auch Vertreter der drei Uferkantone an den Verhandlungen mit<sup>38</sup>. Am 7.12.1976 wurde das neue Vertragswerk unterzeichnet<sup>39</sup>. Es teilt sich in ein Abkommen und ein Schifffahrtsreglement, welches letztere vor allem nautische und technische Vorschriften enthält und durch einfachen Notenaustausch zwischen den beiden Regierungen dem neuesten Stand der Technik jeder-

31 Vgl. Votum BR MOTTA in: *Sten Bull SR*, 1921, 539: "Il n'y a pas, dans les actes de Vienne ou de Paris, un seul texte précis sur lequel la prohibition de construire des ouvrages fortifiés peut être appuyée. (...) Le Conseil fédéral n'invoque donc pas un article déterminé, ni une disposition spéciale qui prohibe ces ouvrages fortifiés; mais il déduit logiquement du droit d'occuper la Savoie, le droit de la Suisse d'empêcher des fortifications dans la Savoie."

32 BS 11, 123.

33 BECKER, 93 f.; vgl. auch den Antrag der Kommissionsminderheit in *Sten Bull SR*, 1921, 494, zitiert bei BURCKHARDT, Bundesrecht, Bd. 1, Nr. 74, 149.

34 Vgl. Votum USTERI in: *Sten Bull SR*, 1921, 504: "Doch hat eine solche französische Flotte auf dem Genfersee recht wenig Sinn und ist deswegen kaum in Betracht zu ziehen."

35 WOLF, Bd. 2, 1020; BECKER, 95; PONDAGEN, 26 f.

36 BECKER, 95.

37 BS 13, 328; BECKER, 95 f.; PONDAGEN, 27 ff.

38 BBl 1977 II 559.

39 Vgl. den Text des Abkommens in: BBl 1977 II 564.

zeit angepasst werden kann (Art. 1 des Abkommens). Im Abkommen wird auf eine Vereinheitlichung der Vorschriften über den Bau und die Ausrüstung der Schiffe verzichtet. Das Abkommen regelt lediglich die Zuständigkeit betreffend die Zulassung der Schiffe und der Schiffsführer. Die gemäss diesen Bestimmungen abgegebenen Ausweise und Schiffskennzeichen erhalten jedoch Gültigkeit für die Schifffahrt auf dem ganzen See. Die Vereinheitlichung der Schifffahrtvorschriften erfolgt vor allem durch das Schifffahrtsreglement. Im übrigen sieht das Abkommen die Schaffung einer gemischten beratenden Kommission vor, welche die Verbindung zwischen den für die Schifffahrt zuständigen Behörden der beiden Vertragsstaaten gewährleisten und die Durchführung des Abkommens überwachen soll (Art. 12). Neu ist auch eine Schiedsklausel darin enthalten.

Im Gegensatz zum neuen Abkommen enthielt das Abkommen aus dem Jahre 1902 eine ausdrückliche Strafbestimmung, welche die Sanktion bei Übertretung der Schifffahrtsbestimmungen auf der zwischenstaatlichen Ebene regelte (Busse bis Fr. 1'000.— oder Gefängnis bis zu 2 Monaten), während die strafrechtliche Verfolgung dem Uferstaat, in dem sich die Übertretung ereignete, vorbehalten blieb<sup>40</sup>. Das Abkommen aus dem Jahre 1976 sieht hingegen vor, dass im Falle der Übertretung von Bestimmungen des Abkommens oder des Reglementes jeder Vertragsstaat die nach eigenem Recht vorgesehenen Straf- und Verwaltungsmassnahmen anzuwenden hat (Art. 13 Ziff. 3). Der Schifffahrtsvertrag hindert im weiteren die Uferstaaten nicht, für ihren Teil des Sees Polizeireglemente zu erlassen, soweit sie dem Vertrag nicht zuwiderlaufen<sup>41</sup>. Sie können auch, wie bereits erwähnt, die Immatrikulation von Schiffen auf ihrem Hoheitsgebiet strengerer Voraussetzungen unterwerfen, als diese staatsvertraglich vorgesehen sind, soweit nicht der Nachbarstaat für die Immatrikulation zuständig ist<sup>42</sup>.

### 3.23 *Die Fischerei auf dem Genfersee*

Eine erste Vereinbarung über die Fischerei auf den schweizerisch-französischen Grenzgewässern wurde im Jahre 1880 abgeschlossen<sup>43</sup>. Ein Abschnitt dieses Abkommens befasste sich ausschliesslich mit dem Genfersee. Trotz mehrerer Modifikationen führte dieses Abkommen zu Konflikten zwischen den französischen und den Schweizer Fischern, die insbesondere die Schonzeiten und die Fischereiverbote für bestimmte Fischarten betrafen<sup>44</sup>. Auch das im Jahre 1904 abgeschlossene neue

40 HUBER Herbert, 77.

41 BECKER, 96; PONDAVEN, 15 f.; für den schweizerischen Teil des Sees gilt das zwischen den Kantonen Waadt, Wallis und Genf abgeschlossene Schifffahrtspolizeikordat vom 24.7.1911 (GE-RS H 2 1) und das interkantonale Reglement vom 16.5.1960 (GE-RS H 2 2).

42 BGE 88 I 93.

43 BECKER, 97; PONDAVEN, 32.

44 PONDAVEN, 32 ff.

Abkommen<sup>45</sup> und das internationale Fischereireglement, das im Jahre 1909 in Kraft trat<sup>46</sup>, blieben von kurzer Dauer: Auf Druck von Schweizer Fischern, die beklagten, dass die Vorschriften der Übereinkunft von Frankreich nicht eingehalten wurden (Duldung verbotener Fischereisysteme, zu grosse Freigebigkeit mit dem Erteilen von Fischereipatenten), wurde das Abkommen von der Schweiz auf den 1.1. 1912 aufgekündigt<sup>47</sup>. Seit diesem Datum gibt es keine international verbindliche Reglementierung der Fischerei auf dem Genfersee mehr. Ein neues Abkommen, das am 28.7.1924 abgeschlossen worden war<sup>48</sup>, trat nie in Kraft, weil sich auf französischer Seite Widerstände gegen eine Ratifikation erhoben hatten, da der Vertrag ohne Konsultation der lokalen Instanzen zustande gekommen war<sup>49</sup>. Seit dem Jahre 1970 laufen Verhandlungen über den Abschluss eines neuen Fischereiabkommens<sup>50</sup>. Bis zum Abschluss dieses Abkommens bleiben für die Fischerei auf dem Genfersee die jeweiligen nationalen Gesetzgebungen massgebend. Für den schweizerischen Teil des Sees gilt in bezug auf die Fischerei insbesondere das zwischen den Kantonen Waadt, Wallis und Genf abgeschlossene Fischereikonkordat vom 9.7. 1945<sup>51</sup>.

### 3.24 *Die Zusammenarbeit im Bereich des Gewässerschutzes*

#### 3.241 Allgemeines

Die zunehmende Verschmutzung des Genfersees, insbesondere durch Nitrate und Phosphate, rief bereits im Jahre 1950 die Gründung einer aus technischen Sachverständigen der beiden Uferstaaten gebildeten Kommission hervor, welche die Untersuchung der Gewässerverschmutzung und das Aufzeigen möglicher Remeduren zur Aufgabe hatte. Initiant dieser Kommission war eine privatrechtliche Vereinigung, die "Union générale des Rhodaniens", welche Privatpersonen und Vertreter öffentlicher Körperschaften der beiden Uferstaaten vereinigt<sup>52</sup>. Es erwies sich jedoch, dass sich die von der Union des Rhodaniens gesteckten Ziele ohne offizielle Unterstützung kaum realisieren liessen. Im Jahre 1959 schufen deshalb die drei Uferkantone Genf, Waadt und Wallis eine interkantonale Kommission zum Schutze des Genfersees vor Verunreinigung. Ihr wurde eine technische Unterkommission beigegeben, die aus den kantonalen Sachverständigen bestand, die bereits

45 AS 21, 9.

46 AS 25, 578.

47 BECKER, 98; PONDAVEN, 34.

48 BBl 1924 III 573.

49 BURCKHARDT, Bundesrecht, Bd. 3, Nr. 1119, Abs. IV, 377; PONDAVEN, 37; BECKER, 98 f.

50 PONDAVEN, 38 f.; ROUSSEAU, *RGDIP*, 1972, 201.

51 GE-RS M 7 12; DORMANN, 52.

52 BBl 1963 I 695; PONDAVEN, 43.

der von der Union des Rhodaniens geschaffenen Kommission angehört hatten<sup>53</sup>. Im Jahre 1960 schlug der Waadtländer Staatsrat im Namen der interkantonalen Kommission dem Bundesrat vor, es seien mit der französischen Regierung Verhandlungen über die Einsetzung einer internationalen Kommission aufzunehmen entsprechend der kurz zuvor geschaffenen Kommission zum Schutze des Bodensees vor Verunreinigung. Da Anregungen zur Einsetzung einer solchen Kommission bereits von französischer Seite gemacht worden waren, bot die Schaffung eines internationalen Gremiums keine Schwierigkeiten: Die Einsetzung der internationalen französisch-schweizerischen Kommission zum Schutz der Gewässer des Genfersees vor Verunreinigung erfolgte aufgrund eines Notenwechsels zwischen dem französischen Aussenministerium und der Schweizer Botschaft in Paris, welcher am 19.7.1960 vom Bundesrat genehmigt wurde<sup>54</sup>. Bereits am 9.11.1960 trafen sich die Delegationen der beiden Staaten in Lausanne. Der Schweizer Delegation gehörten unter der Leitung zweier Bundesbeamter die Vertreter der drei Uferkantone an<sup>55</sup>. Die Kommission beauftragte die Schweizer Delegation mit der Redaktion eines Abkommensentwurfes betreffend den Gewässerschutz auf dem Genfersee. Dieser Entwurf konnte nach längeren Konsultationen zwischen den Behörden des Bundes und der drei Uferkantone anlässlich der Sitzung der internationalen Kommission vom 19./20.6.1962 bereinigt und schliesslich am 16.11.1962 unterzeichnet werden<sup>56</sup>.

### 3.242 Die internationale Gewässerschutzkommission nach dem Abkommen vom 16.11.1962<sup>57</sup>

Das Abkommen bezweckt nach Art. 1 eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Uferstaaten, "um die Gewässer des Genfersees und seines Abflusses bis zu dessen Austritt aus dem schweizerischen Hoheitsgebiet gegen Verunreinigung zu schützen, mit Einschluss der ober- und unterirdischen Zuflüsse, soweit diese dazu beitragen, die Gewässer des Genfersees oder seines Abflusses zu verunreinigen". Dieser Zweckartikel ist sehr allgemein gefasst<sup>58</sup>. Es lässt sich auch die atmosphärische Verschmutzung, soweit sie die Verschmutzung des Gewässers mit beeinflusst, darin einschliessen<sup>59</sup>. Ratione loci ist die Gewässerschutzkommission zuständig für den Genfersee und die Rhone vom Ausfluss aus dem See bis zur französischen Grenze. Für die Zuflüsse des Sees und der Rhone sowie für die Rhone oberhalb von

53 BBl 1963 I 696; PONDAGEN, 44.

54 BBl 1963 I 696 f.

55 BBl 1963 I 697.

56 Zur Ausarbeitung des Abkommens vgl. PONDAGEN, 45; BBl 1963 I 697 f.

57 AS 1963, 969.

58 GAJA, a.a.O. (Fn. 5), 356.

59 PONDAGEN, 46; vgl. auch Art. 3 des neuen Schiffsabkommens betreffend den Genfersee vom 7.12.1976, welches die Luftverschmutzung ausdrücklich erwähnt.

Villeneuve ist die Kommission nur zuständig, soweit diese Zuflüsse zur Verschmutzung des Sees und der Rhone beitragen. Die Befugnisse der Gewässerschutzkommission liegen eher auf der technisch-wissenschaftlichen Ebene als auf der exekutorischen: Sie kann Untersuchungen über den Zustand des Sees planen, veranlassen und auswerten (Art. 3 lit. a), die Grundlagen einer internationalen Gewässerschutzregelung vorbereiten (Art. 3 lit. c) und alle anderen Fragen der Gewässerunreinigung prüfen (Art. 3 lit. d). Was jedoch die Durchführung konkreter Massnahmen zur Behebung der bestehenden Verschmutzung und zur Verhütung künftiger Verunreinigung betrifft, so kann die Kommission den beiden Regierungen lediglich Empfehlungen unterbreiten (Art. 3 lit. b). Das entspricht auch der Regelung bei der Rheinschutzkommission (vgl. hinten 3.3). Immerhin dürfen die Möglichkeiten der Kommission auf dieser technischen Ebene nicht unterschätzt werden: Der budgetierte Kostenaufwand für die gemäss dem Fünfjahresprogramm 1971–1975 vorzunehmenden Untersuchungen des Genfersees betrug immerhin Fr. 4,2 Mio.<sup>60</sup>. Die Kosten des Fünfjahresprogramms (einschliesslich der Kosten des Sekretariats) werden zu 25% von Frankreich und zu 75% von der Schweiz getragen. Der Schweizer Teil der Kosten wird gemäss einem Schlüssel des Eidg. Amtes für Umweltschutz auf den Bund und auf die drei Uferkantone aufgeteilt<sup>61</sup>. Für den Fünfjahresplan 1976–1980 wurde eine Summe von insgesamt Fr. 5,6 Mio. bereitgestellt<sup>62</sup>.

Die Kommission fasst ihre Beschlüsse einstimmig (Art. 5). Sie gibt sich eine Geschäftsordnung<sup>63</sup>. Die Anzahl der Delegierten der beiden Staaten in der Kommission soll je acht nicht übersteigen (Art. 1 Abs. 2 der Geschäftsordnung)<sup>64</sup>. Die Kommission trifft sich einmal jährlich zu einer ordentlichen Sitzung (Art. 6 des Abkommens). Das Präsidium der Kommission alterniert in einem dreijährigen Turnus zwischen den jeweiligen Delegationsleitern, die ihrerseits von den jeweiligen Delegationen bestimmt werden (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 der GO). Unterstützt wird die Kommission von einer technischen Subkommission, die sich aus Sachverständigen auf dem Gebiet des Gewässerschutzes zusammensetzt, welche durch die Regierungen der beiden Staaten bezeichnet werden (Art. 4 Abs. 2 des Abkommens) respektive durch die beiden Delegationsleiter "agissant comme représentant de chacun des deux Gouvernements contractants" (Art. 4 GO). Die technische Subkommission hat ihrerseits mehrere Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit Einzelfragen beschäftigen<sup>65</sup>.

Die Kosten der Sachverständigen und der Delegationen werden von den Regierungen getragen, welche sie bezeichnet haben. Die Kosten des Fünfjahresplanes und

60 COMMISSION internationale pour la protection des eaux du Lac Léman contre la pollution, *Rapport d'activité 1973*, Vervielfältigung, 38; ROUSSEAU, *RGDIP*, 1973, 261 f.

61 Aufteilung der Gesamtkosten: Bund 30%, VD 23,85%, VS 9,45%, GE 11,7% (gemäss Vervielfältigung 322d-72f des Eidg. Amtes für Umweltschutz).

62 *Geschäftsbericht BR*, 1975, 86.

63 Règlement intérieur, adopté le 5 novembre 1971 à Thonon, lors de la 10ème réunion de la Commission (nicht veröffentlicht).

64 Zusammensetzung der Schweizer Delegation vgl. *Staatskalender*, 1977/78, 461.

65 *Rapport d'activité 1973*, 5 f.

des Sekretariates werden von Fall zu Fall auf die beiden Staaten aufgeteilt (Art. 8 Abs. 2 des Abkommens). In der Praxis geschieht diese Aufteilung durch einen Notenaustausch zwischen den beiden Regierungen<sup>66</sup>.

### 3.243 Das ständige Sekretariat der Kommission

Die Schaffung eines ständigen Sekretariates der Kommission war im Abkommen vom 16.11.1962 nicht vorgesehen. Sie geht zurück auf eine Modifikation der Geschäftsordnung der Kommission im Jahre 1971. Art. 7 der GO stellt somit die Rechtsgrundlage für das Sekretariat dar. Dadurch, dass die beiden Regierungen den Fünfjahresplan 1971–1975 genehmigten und die Kosten auf die beiden Staaten aufschlüsselten, wurde das Sekretariat auch auf Regierungsebene stillschweigend anerkannt: Die Kosten des Sekretariates waren nämlich im Fünfjahresplan ausgewiesen.

Der vollamtlich angestellte Sekretär der Kommission steht in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis zur Kommission. Dieses ist dem Beamtenrecht des Bundes angepasst. Er gehört auch der Pensionskasse des Bundespersonals an. Weisungsgebunden ist er allerdings nur gegenüber der internationalen Kommission respektive deren Präsidenten.

### 3.244 Die Arbeitsgruppe zur Bekämpfung unfallbedingter Gewässerverunreinigungen

Im Rahmen der Arbeiten der internationalen Gewässerschutzkommission zeigte sich die Notwendigkeit einer raschen gegenseitigen Hilfeleistung der Uferstaaten bei Katastrophen oder Unfällen, die eine Gewässerverschmutzung zur Folge haben. Durch ein Abkommen, das am 5.5.1977 zwischen der Schweiz und Frankreich abgeschlossen wurde<sup>67</sup>, wurde eine ständige Arbeitsgruppe geschaffen, welche der internationalen Kommission angegliedert ist. Aufgabe dieser Gruppe ist es, ein Einsatzdispositiv für die Bekämpfung unfallbedingter Gewässerverschmutzung durch Kohlenwasserstoffverbindungen oder andere Substanzen zu erarbeiten und die Tätigkeit der mit der Unfallbekämpfung beauftragten dezentralisierten Posten zu

66 PONDIVEN, 58.

67 AS 1977, 2204 (Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über den Einsatz der mit der Bekämpfung unfallbedingter Gewässerverunreinigung durch Kohlenwasserstoffverbindungen oder andere wassergefährdende Substanzen betrauten Organe, welche als solche im Rahmen des schweizerisch-französischen Abkommens vom 16.11.1962 betreffend den Schutz der Gewässer des Genfersees gegen Verunreinigung anerkannt werden, vom 5.5.1977).

koordinieren. Bei Unfällen können die Posten des anderen Uferstaates um Hilfe angegangen werden (Art. 2 des Abkommens). Die um Einsatz ersuchten ausländischen Fachleute können die Staatsgrenze jederzeit zu Wasser, zu Lande oder auf dem Luftweg überschreiten und haben freien Zutritt zu allen Orten, welche ihren Einsatz nötig machen (Art. 4–6 des Abkommens). Der Einsatz der ausländischen Fachleute ist grundsätzlich unentgeltlich, ausser im Falle der Wiedereinbringung der Einsatzkosten durch den Schadenverursacher (Art. 9 des Abkommens). Desgleichen haftet der Staat, welcher um Hilfe ersucht hat, nicht für Unfälle oder Schäden, welche den ausländischen Helfern während des Einsatzes zugefügt werden. Dafür geht die Entschädigung von Schäden, die während des Einsatzes Dritten zugefügt werden, zu Lasten desjenigen Staates, welcher um Hilfe nachgesucht hat (Art. 10 des Abkommens).

### *3.25 Die Wassernutzung der Rhone und der Wasserhaushalt des Genfersees*

Die Einrichtung von Stauwerken an der Rhone im Kanton Genf wirkt sich naturgemäss auf den Wasserstand im Genfersee aus. Bereits seit dem 17.12.1884 besteht ein interkantonales Konkordat concernant la correction et la régularisation de l'écoulement des eaux du Léman<sup>68</sup>, welchem die drei Uferkantone Genf, Waadt und Wallis beigetreten sind. Frankreich wurde beim Abschluss dieser Vereinbarung nicht begrüsst, obwohl doch die Frage des Wasserstandes des Genfersees direkt auch die französischen Interessen tangiert. Erst bei der Revision des das Konkordat ergänzenden Reglementes im Jahre 1895 wünschte Frankreich ebenfalls beigezogen zu werden<sup>69</sup>. Eine Mitwirkung Frankreichs stiess aber auf Opposition bei den Uferkantonen. Erst als nach dem 1. Weltkrieg die Frage der Schiffbarmachung der Rhone zwischen Genf und Lyon dazukam, trat im Jahre 1924 eine internationale Kommission der beiden Uferstaaten für die Nutzung der Rhone und die Regularisierung des Genfersees zusammen<sup>70</sup>. Obwohl diese Kommission bis heute mehrmals in unregelmässigen Abständen getagt hat, ist die Frage der Regularisierung des Wasserhaushaltes des Genfersees noch nicht Gegenstand einer zwischenstaatlichen Vereinbarung<sup>71</sup>.

Staatsvertragliche Grundlagen bestehen aber für den Bau und Betrieb des Wasserkraftwerkes bei Pougny-Chancy<sup>72</sup>. Das Kraftwerk befindet sich an einer Stelle, wo die Rhone längsgeteilt die Grenze bildet. Es bedurfte somit einer Konzession sowohl durch Frankreich als auch durch die Schweiz. Die Verteilung der Energie auf die

68 GE-RS L 2 1.

69 BECKER, 99; PONDAGEN, 40.

70 PONDAGEN, 41.

71 PONDAGEN, 41.

72 BS 12, 543 (Abkommen vom 4.10.1913); TANNER, 109.

beiden Anrainerstaaten erfolgt im Verhältnis des Nutzgefälles auf den inländischen Flussstrecken; dort, wo die Staatsgrenze in der Mitte des Flusses verläuft, teilen sich die Anrainerstaaten in das Nutzgefälle je zur Hälfte<sup>73</sup>. Das Kraftwerk von Pougny-Chancy konnte im Jahre 1925 in Betrieb genommen werden. Gegenwärtig prüft die Genfer Regierung Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Frankreich im Bereich des Ausbaus der Rhone auf französischem Gebiet<sup>74</sup>.

### 3.3 Die Rechtsstellung des Rheins in der Region Basel

#### 3.31 *Der Rhein als internationale Wasserstrasse*

Die multilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Rheinschifffahrt geht zurück auf die Schlussakte des Wiener Kongresses, deren Art. 108 ff. die allgemeinen Grundsätze der Schifffahrt auf internationalen Flüssen enthielten<sup>75</sup>. Es erweist sich als unnötig, die Geschichte des Rheinschiffahrtsrechtes und die Entwicklung der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt im einzelnen nachzuzeichnen, weil diese Fragen bereits umfassend dargestellt wurden<sup>76</sup> und weil sie unter dem Gesichtspunkt der grenznachbarlichen Beziehungen im Raume Basel von sekundärer Bedeutung sind. Die Schweiz hat sich im 19. Jahrhundert weder an der Ausarbeitung der Mainzer Akte noch an der Revision der Schifffahrtsakte in Mannheim beteiligt, zu deren Signatarstaaten Baden, Bayern, Hessen und Preussen sowie Frankreich und die Niederlande gehört hatten<sup>77</sup>. Der Aufschwung der Rheinschifffahrt bis nach Basel geht auf den Anfang unseres Jahrhunderts zurück: Vom Eintreffen des ersten Schleppzuges in Basel im Jahre 1904 bis zum Jahre 1963 ist das jährliche Transportvolumen von 470 Tonnen auf über 8 Millionen Tonnen angewachsen<sup>78</sup>. Parallel zu dieser Entwicklung wuchs auch das Interesse der Schweiz an einer Teilnahme in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. Seit dem Frühjahr 1921 nimmt die Schweiz an den Verhandlungen der Zentralkommission teil, trat allerdings anfänglich der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte nicht formell bei<sup>79</sup>.

73 BURCKHARDT, Bundesrecht, Bd. 3, Nr. 1132, 398 f.; LAPRADELLE, 288; MANNER, 329; SAUSER-HALL, 549.

74 SECRETARIAT du Grand Conseil genevois. Réponse du 6 août 1975 à la question écrite de MM. Morex, Milleret, Dériaz, 1975, Nr. 1623.

75 Text abgedruckt in BBI 1922 II 1014 f.

76 Vgl. etwa CHIESA, 198 S.; GUGGENHEIM, Traité, Bd. 1, 409 ff. (mit Literaturnachweisen); zur Rechtsnatur der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt vgl. SCHINDLER Dietrich, Supranationale Organisationen, 199.

77 GUGGENHEIM, Traité, Bd. 1, 410; BBI 1964 II 403; AS 1967, 1597.

78 BBI 1964 II 402.

79 Vgl. dazu die Kontroverse zwischen MUELLER Walter, "Die Rechtsstellung der Schweiz in bezug auf die Revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868", *SJIR*, XV, 1958, 153–186, und HOEDERATH Roland, "Die Rechtsstellung der Schweiz zu der Mann-

Durch den Beitritt zur sogenannten "kleinen Revision" der Rheinschiffahrtsakte im Jahre 1963 gehört nun die Schweiz auch formell zu den Vertragsstaaten der Rheinschiffahrtsakte<sup>80</sup>. Die nun geltenden Grundsätze der Rheinschiffahrt sind an anderer Stelle zusammengefasst<sup>81</sup>. Überwachungsorgan der Rheinschiffahrt und Ort der internationalen Zusammenarbeit ist die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, in welcher alle Vertragsstaaten mit zwei bis vier Delegierten vertreten sind. Die von der Zentralkommission einstimmig gefassten Beschlüsse sind für die Vertragsstaaten bindend, sofern nicht binnen Monatsfrist die Genehmigung durch einen Vertragsstaat versagt wird (Art. 46 der Rev. Rheinschiffahrtsakte). Mit Stimmenmehrheit angenommene Beschlüsse gelten als Empfehlungen: Der Kommission stehen also keine Befugnisse zu, die sie gegen den Willen eines Vertragsstaates durchsetzen könnte<sup>82</sup>.

### 3.32 Die Schiffahrt auf dem Hochrhein

Das Regime der Revidierten Mannheimer Rheinschiffahrtsakte reicht vom Meer bis zur Mittleren Rheinbrücke in Basel<sup>83</sup>. Rechtsgrundlage für die Schiffahrt auf dem Hochrhein zwischen Neuhausen und Basel ist in erster Linie die Übereinkunft zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden vom 10.8.1879<sup>84</sup>. Art. 1 dieser Übereinkunft statuiert den Grundsatz der Schiffahrtsfreiheit für dieses Flussstück, die für "Jedermann" gelten soll. Der Hochrhein ist allerdings nur in beschränktem Masse der modernen Binnenschiffahrt zugänglich<sup>85</sup>. Der Ausbau des Hochrheins als Binnenschiffahrtsweg stellt heute ein Politikum ersten Ranges dar<sup>86</sup>. Dieser Ausbau ist aber nur im Einvernehmen mit der Bundesrepublik möglich: Bereits der zwischen der Schweiz und Deutschland abgeschlossene Rheinregulierungsvertrag vom 28.3.1929 enthält den Grundsatz, dass die Ausführung eines Grossschiffahrtsweges von Basel bis zum Bodensee zu erstreben sei (Art. 6 Abs. 1)<sup>87</sup>. Ein allfälliger weiterer Ausbau des Hochrheins hängt eng zusammen mit der Frage der Kraftnutzung an diesem Flussstück.

heimer Rheinschiffahrtsakte und den Verträgen über die Gründung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", *Archiv VR*, Bd. 11, 1963, 137–154.

80 AS 1967, 1589.

81 BBl 1964 II 402 f.

82 GAJA, a.a.O. (Fn. 5), 386 f.; ADAM, 61.

83 DIEZ E., "Grenznachbarliche Beziehungen", in: *Handbuch AP*, 894.

84 BS 13, 482; SALIS, Bd. 2, Nr. 419, 249.

85 Vgl. die Dokumentation zur Binnenschiffahrt auf dem Hochrhein in: *regio gazette*, Nr. 4, Februar 1974.

86 BBl 1956 I 525 (Botschaft des BR vom 2.3.1956 über die Schiffbarmachung des Hochrheins); *regio gazette*, Nr. 4, Februar 1974.

87 BS 12, 557; BURCKHARDT, Bundesrecht, Bd. 3.

Eine weitere Vereinbarung besteht bezüglich der Überfahrten (Fähren) zwischen dem schweizerischen und dem badischen Ufer des Hochrheins. Sie wird im Zusammenhang mit der Behandlung der Brücken am Hochrhein (hinten 3.37) erläutert. Erwähnenswert, obwohl den Rahmen dieser Arbeit sprengend, ist schliesslich die Tatsache, dass die drei Uferstaaten des Bodensees vor kurzem ein neues Schiffsabkommen für den Bodensee abgeschlossen haben<sup>88</sup>. Ein weiteres Abkommen besteht für die Schifffahrt auf dem Untersee und dem Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen<sup>89</sup>.

### 3.33 *Die Rheinregulierungen zwischen Basel und Strassburg*

Das Postulat einer Regulierung des Oberrheins zwischen Basel und Strassburg wurde nach dem 1. Weltkrieg insbesondere von der Schweiz verfochten, für welche ein Ausbau ihrer wichtigsten Wasserstrasse bis nach Basel von grösster Bedeutung war. Das Projekt einer Rheinregulierung stand aber im Gegensatz zu den französischen Interessen, welche den Bau eines gänzlich auf französischem Territorium gelegenen Seitenkanals parallel zum Rhein anstrebten. Die Schweiz widersetzte sich dem Seitenkanalprojekt aus technischen (Dauer des Baues) und aus rechtlichen Gründen, da der Grundsatz der Schiffsverkehrsfreiheit gefährdet schien, wenn sich der Kanal gänzlich auf französischem Territorium befinden würde. In einer Resolution der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt vom 10.5.1922 wurden grundsätzlich beide Projekte gebilligt<sup>90</sup>. Während aber Frankreich nicht bereit war, sich an der Rheinregulierung finanziell zu beteiligen, wurde die Frage der Rheinregulierung durch Deutschland mit der Frage einer Schiffbarmachung des Hochrheins bis zum Bodensee verknüpft. In der schliesslich zwischen der Schweiz und Deutschland abgeschlossenen Vereinbarung vom 28.3.1929 betreffend die Regulierung des Rheins zwischen Strassburg/Kehl und Istein<sup>91</sup> musste die Schweiz zwei wesentliche Verpflichtungen übernehmen: erstens eine Beteiligung an den Kosten des Rheinausbaus von 60% und zweitens die Abgabe des Versprechens, zu einem allmählichen Ausbau des Hochrheins "Hand zu bieten" (vgl. vorne 3.32)<sup>92</sup>.

Die Beteiligung Frankreichs an der Rheinregulierung erschöpfte sich in der Verpflichtung, diesem Unternehmen "technischen und behördlichen Beistand" zu leihen. Sie ist in einem Protokoll der drei Uferstaaten vom 18.12.1929 festgelegt<sup>93</sup>. Die Bauleitung der Regulierungsarbeiten wurde der Badischen Wasser- und Strassen-

88 AS 1976, 19.

89 AS 1976, 33.

90 Vgl. BBl 1922 II 974 (Botschaft des BR vom 11.8.1922); CHIESA, 118 ff.

91 BS 12, 557.

92 BBl 1929 II 78; darin ist nach Meinung des BR im Sinne eines Vorvertrags die Verpflichtung enthalten, einen weiteren Vertrag abzuschliessen, "der als Hauptvertrag die Ausführung eines Grossschiffahrtsweges im einzelnen regeln soll" (BBl 1956 I 548).

93 BS 12, 561; CHIESA, 127 ff.

baudirektion übertragen (Art. 5 des Protokolls). Sie unterstand der Kontrolle einer Baukommission, der je zwei Vertreter der drei Anrainerstaaten angehörten und die mindestens einmal jährlich zusammentreten musste. Das Sekretariat der Baukommission wurde vom Eidg. Amt für Wasserwirtschaft geführt (Art. 7 des Protokolls, Art. 1 der Geschäftsordnung der Baukommission). Die Baukommission war unter anderem verantwortlich für die Abnahme der einzelnen fertiggestellten Teilstücke der Regulierungsarbeiten, die dann demjenigen Uferstaat übergeben wurden, auf welchem sich die Anlage befand. Nach der Übergabe der Anlagen ist der jeweilige Gebietsstaat allein verantwortlich für deren Unterhalt.

Neben der Baukommission wurde durch das Protokoll vom 18.12.1929 auch ein Finanzausschuss eingesetzt, der aus je zwei Vertretern Deutschlands und der Schweiz bestand. Da Frankreich sich an der Finanzierung der Rheinregulierung nicht beteiligte, war auch keine Beteiligung dieses Staates im Finanzausschuss vorgesehen. Der Finanzausschuss hatte vor allem zur Aufgabe, den jährlichen Bedarf an Geldmitteln zu beschliessen, um diese Beträge in die Voranschläge der beiden Staaten eingeben zu können. Entscheidungsgrundlagen waren die von der Bauleitung vorgelegten Projekte. Trotz der internationalen Kontrolle der Bauleitung unterstand diese im wesentlichen dem deutschen Recht<sup>94</sup>. Die Arbeitsbedingungen auf den Baustellen richteten sich nach dem Recht des jeweiligen Gebietsstaates (Art. 13 Abs. 3 des Protokolls). Die Beitragsleistungen der Schweiz an die Rheinregulierung gemäss dem Abkommen vom 28.3.1929 dauerten von 1930–1962<sup>95</sup>. Unterbrochen wurden sie natürlich durch den 2. Weltkrieg. Die Wiederaufnahme der Arbeiten nach dem Krieg erforderte eine Vereinbarung zwischen der Schweiz und Frankreich als Vertreter der französischen Besatzungszone in Deutschland<sup>96</sup>. Diese wurde dann abgelöst durch einen Zusatz zum Protokoll vom 18.12.1929<sup>97</sup>.

Auch an den weiteren Rheinregulierungsarbeiten beteiligt sich die Schweiz finanziell. Im Abkommen mit der Bundesrepublik vom 25.5.1966 über die Finanzierung des Ausbaus des Rheins zwischen Neuburgweiler/Lauterburg und St. Goar gewährt die Schweiz ein langfristiges Darlehen im Umfang von mindestens Fr. 30 Mio. sowie zusätzlich 10% dieser Summe für allfällige teuerungsbedingte Mehrkosten<sup>98</sup>. Gemäss der Vereinbarung mit Frankreich vom 22.7.1969 wird ein Darlehen von Fr. 33 Mio. gewährt für den Ausbau des Rheins zwischen Strassburg/Kehl und Lauterburg/Neuburgweiler<sup>99</sup>. In beiden Fällen ist die Schweiz am Ausbau nicht direkt beteiligt. Dieser wird von Frankreich und der Bundesrepublik gemeinsam durchgeführt. Beide Abkommen sehen aber zugunsten der Schweiz gewisse Kontrollmöglichkeiten über die Verwendung der gewährten Kredite vor (Prüfung des Bauprogramms, jährliche Besichtigung der Baustelle). In beiden Abkommen ist zudem

94 ADAM, 96.

95 BB1 1970 I 482.

96 *regio gazette*, Nr. 4, Februar 1974, 15.

97 AS 1955, 945.

98 AS 1967, 1147.

99 AS 1971, 418.

vorgesehen, dass auf eine Rückzahlung der Darlehen verzichtet werden kann, wenn die Ziele des Ausbaus innerhalb der vertraglichen Fristen erreicht werden<sup>100</sup>. Die Projekte für die Regulierungsarbeiten werden im übrigen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt zur Prüfung vorgelegt<sup>101</sup>.

### 3.34 Die Kraftnutzung am Rhein

#### 3.341 Die Grenzkraftwerke am Hochrhein

Seit dem Bau des Kraftwerkes Rheinfelden (in Betrieb seit 1898)<sup>102</sup> bildet der Hochrhein ein wichtiges Objekt zur Gewinnung elektrischer Energie: Zwischen Neuhausen und Basel sind 14 Kraftwerke entweder in Betrieb oder projektiert<sup>103</sup>. Der grösste Teil dieser Wasserkraftwerke sind Grenzkraftwerke im eigentlichen Sinn, d.h. sie überspannen den Rhein als längsgeteiltes Grenzgewässer. Ein kleiner Teil der Kraftwerke befindet sich ganz auf Schweizer Hoheitsgebiet (Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen). Da sie aber das Wassergefälle des auf ausländischem Territorium gelegenen Teils des Rheins ebenfalls ausnutzen, haben diese Kraftwerke ebenfalls internationalrechtlichen Bezug: Die in diesen Kraftwerken gewonnene elektrische Energie verteilt sich zwischen den Anrainerstaaten nach dem Verhältnis des genutzten Flussgefälles der beiden Staaten<sup>104</sup>.

Die Errichtung von Kraftwerken an Grenzflüssen setzt in beiden oben erwähnten Fällen eine Zusammenarbeit der Anrainerstaaten voraus: Bereits das Wasserverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und Baden vom 10.5.1879<sup>105</sup> (vgl. vorne 3.32) stipuliert in Art. 5 Abs. 2, dass im Fluss oder an dessen Ufer keine Bauten oder Anlagen, welche auf den Wasserabfluss eine erhebliche Wirkung ausüben könnten, errichtet oder wesentlich verändert werden sollen, "bevor der zuständigen Behörde des anderseitigen Staates die Pläne der Anlage zur Geltendmachung der in Betracht kommenden Interessen und zur tunlichsten Herbeiführung eines Einverständnisses mitgeteilt worden sind". Soweit also Anlagen am Grenzfluss gänzlich auf das Gebiet eines einzigen Anrainerstaates zu stehen kommen, diese aber den Wasserlauf auf dem Hoheitsgebiet des Nachbarstaates ebenfalls erheblich beeinflussen, besteht der Grundsatz der gegenseitigen Information. Die Errichtung solcher Anlagen setzt aber

100 BBl 1966 II 214; BBl 1970 I 490; ROUSSEAU, *RGDIP*, 1970, 479.

101 *Geschäftsbericht BR*, 1966, 331.

102 HUBER Max, Rechtsgutachten, 52 ff.

103 Vgl. die Zusammenstellung bei BLUDAU, 16, und bei SCHWEIZERISCHER Wasserwirtschaftsverband, *Binnenschifffahrt und Gewässerschutz*, Verbandsschrift SWV, Nr. 39, Bd. 2, Baden, Januar 1965, Fig. 25, Tafel 2.

104 Allgemeines zur Verteilung der Energie vgl. KURZ, 23 ff. vgl. auch die in Fn. 73 zitierte Literatur; bezüglich der Energieverteilung beim gänzlich auf schweizerischem Gebiet gelegenen Kraftwerk Birsfelden vgl. BLUDAU, 101 f.

105 BS 13, 482; SALIS, Bd. 2, Nr. 419, 249.

nicht in jedem Falle das Einverständnis des Nachbarstaates voraus. Ein ähnlicher Grundsatz bezüglich des Rheins unterhalb Basels findet sich in Art. 29 der Revidierten Mannheimer Rheinschiffahrtsakte<sup>106</sup>. Er entspricht dem vom Schiedsgericht im Falle Lac Lanoux aus dem Gewohnheitsrecht hergeleiteten Grundsatz (vgl. vorne 3.1).

Eine über die gegenseitige Informationspflicht hinausgehende internationale Zusammenarbeit der Anrainerstaaten ist naturgemäss dort notwendig, wo ein Kraftwerk den längsgeteilten Grenzfluss überspannt. Ohne das Einverständnis beider Anrainerstaaten kann ein solches Kraftwerk überhaupt nicht errichtet werden. Rechtlich stellt sich die Situation am Hochrhein wie folgt dar: Die Gewässer stehen nach schweizerischem wie nach deutschem Recht im öffentlichen Eigentum<sup>107</sup>. Der Betrieb eines Kraftwerkes an einem Gewässer beinhaltet eine Sondernutzung im Sinne des Verwaltungsrechtes. Sowohl in der Schweiz als auch in der Bundesrepublik bedeutet dies, dass eine staatliche Konzession für die Sondernutzung am Gewässer vorliegen muss. Zuständig für die Erteilung von Konzessionen an öffentlichen Gewässern sind in der Schweiz grundsätzlich die Kantone. Für die Grenzgewässer gilt aber gemäss Art. 24bis BV (neue Fassung seit 1975) eine besondere Regelung: Nach Abs. 4 dieses Artikels ist für die Konzessionserteilung an Grenzgewässern der Bund "unter Beizug der beteiligten Kantone" zuständig<sup>108</sup>. In der Bundesrepublik liegt die Zuständigkeit für die Konzessionierung bei öffentlichen Gewässern grundsätzlich bei den Ländern, mit Ausnahme der "Bundeswasserstrassen", die im Kompetenzbereich des Bundes sind. Zwar gehört der Rhein unterhalb Basels zu den Bundeswasserstrassen, nicht aber der Hochrhein<sup>109</sup>. Zuständig für die Erteilung von Kraftnutzungskonzessionen auf dem deutschen Hoheitsgebiet des Hochrheins ist somit das Land Baden-Württemberg<sup>110</sup>.

Die Errichtung von Grenzkraftwerken ist nun in rechtlicher Hinsicht in zwei Formen denkbar: Entweder schliessen die zuständigen Hoheitsträger der Grenzgewässer einen Vertrag, in dem sie die notwendigen Grundlagen für den Bau und Betrieb eines solchen Kraftwerkes festlegen. Dies ist zum Beispiel geschehen im Falle des Kraftwerkes von Pougny-Chancy an der Rhone (vgl. vorne 3.25) oder im Falle von Kraftwerken an der schweizerisch-italienischen Grenze (Spöl, Val di Lei). Die andere Möglichkeit besteht darin, dass die zuständigen Hoheitsträger gleichlautende Konzessionen für den Bau und Betrieb eines Grenzkraftwerkes ausstellen. Dieses zweite Vorgehen wird bei der Errichtung und beim Betrieb von Kraftwerken am Hochrhein tatsächlich angewandt. Es setzt voraus, dass auf der zwischenstaatlichen Ebene ein Verfahren besteht, welches die Harmonisierung der staatlichen, für das Kraftwerk ausgestellten Konzessionen ermöglicht.

106 AS 1967, 1597.

107 BLUDAU, 32.

108 Vgl. dazu TANNER, 81 ff.; BG vom 22.12.1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Art. 7 und 38 Abs. 3 (SR 721.80).

109 BLUDAU, 39 f.

110 Vgl. die wesentlichen rechtlichen Bestimmungen bei MAY, 163 ff.

Durch Notenaustausch zwischen der badischen Regierung und dem Bundesrat wurde im Jahre 1919 eine "Ständige schweizerisch-badische Kommission für den Ausbau des Rheins zwischen Basel und dem Bodensee" eingesetzt<sup>111</sup>. Diese Kommission ist zuständig für die Behandlung aller Fragen, welche die Errichtung von Kraftwerken und die Schifffahrt auf dem Hochrhein betreffen<sup>112</sup>. Sie wird ergänzt durch eine technische Unterkommission. In dieser Kommission sind das Eidg. Amt für Wasserwirtschaft und das baden-württembergische Regierungsministerium vertreten. Diese beiden Ämter arbeiten in direktem Kontakt gleichlautende Konzessionen für die Errichtung und den Betrieb der Grenzkraftwerke aus<sup>113</sup>. Die Konzessionserteilung erfolgt dann natürlich durch die zuständigen Behörden der beiden Staaten. Es handelt sich dabei um "nationale" Konzessionen, deren Rechtsgrundlage in den jeweiligen staatlichen Rechtsordnungen liegt und nicht etwa in einer zwischenstaatlichen Vereinbarung. Allerdings sind diese "staatlichen" Konzessionen im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse der Grenzgewässer modifiziert. Konzessionsträger der Grenzkraftwerke sind juristische Personen (Aktiengesellschaften), die nach dem Recht eines der beiden Anrainerstaaten begründet sind. Sie unterstehen wechselweise dem deutschen und dem schweizerischen Recht<sup>114</sup>. Der Sitz der Gesellschaft befindet sich im Gebiet desjenigen Staates, dessen Recht die Gesellschaft untersteht. Um dem Nachbarstaat die allfällige Geltendmachung von Ansprüchen gegen die Gesellschaft nicht zu erschweren, wurde bereits in der ersten Konzession betreffend das Kraftwerk Rheinfelden<sup>115</sup> bestimmt, dass neben dem Hauptsitz ein Rechtsdomizil im Nachbarstaat zu begründen sei<sup>116</sup>. Ist auch die Trägerschaft der konzessionsnehmenden Gesellschaft im nationalen Recht begründet, so sind die Beteiligungen an den einzelnen Gesellschaften oft international<sup>117</sup>. Eine interessante Angleichung der aktienrechtlichen Bestimmungen der beiden Nachbarstaaten, soweit sie bei den Grenzkraftwerken, welche verschiedenen Rechtsordnungen unterstehen, zur Anwendung kommen, wurde durch das Abkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik vom 6.12.1955<sup>118</sup> bewirkt: Nach Art. 1 dieses Abkommens finden die in der Bundesrepublik geltenden Bestimmungen betreffend die Beteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat sowie die Bestimmungen über die Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder keine Anwendung auf Aktiengesellschaften mit Sitz in der Bundesrepublik, deren Unternehmenszweck der Betrieb eines Grenzkraftwerkes ist. Die Beteiligung der Arbeitnehmer wird nach anderen, im Abkommen festgelegten Grundsätzen geregelt. Damit werden die rechtlichen Strukturen der Aktiengesellschaften, welche schweizerisch-deutsche

111 BLUDAU, 72 f.

112 BLUDAU, 73.

113 SPINNER, 107; ein Beispiel für eine gleichlautende Konzessionsverlängerung findet sich etwa in BBl 1979 I 50 f.

114 DIEZ E., "Grenznachbarliche Beziehungen", in: *Handbuch AP*, 895.

115 HUBER Max, Rechtsgutachten, 52 ff.

116 BLUDAU, 110.

117 Vgl. etwa MAY, 91; BLUDAU, 85 ff.

118 AS 1957, 815.

Grenzkraftwerke betreiben, jedoch verschiedenen Rechtsordnungen unterstehen, einander angeglichen.

### 3.342 Das Grenzkraftwerk bei Kembs am Oberrhein

Der Bau des auf französischem Hoheitsgebiet gelegenen Kraftwerks bei Kembs steht im Zusammenhang mit der Regulierung des Rheins zwischen Basel und Strassburg (vgl. vorne 3.33)<sup>119</sup>. Der durch das Stauwehr verursachte Rückstau erstreckt sich flussaufwärts bis zur Birs. Diese Tatsache bewirkt, dass das Kraftwerk ebenfalls als Grenzkraftwerk zu betrachten ist (vgl. 3.341). Tatsächlich besteht zwischen Frankreich und der Schweiz ein Abkommen, welches den Bau, Betrieb und die Verteilung der gewonnenen elektrischen Energie des Kraftwerkes regelt<sup>120</sup>. Das Abkommen sieht eine internationale Kommission mit je zwei französischen und schweizerischen Vertretern vor, welche den Betrieb des Kraftwerkes überwacht (Art. 2)<sup>121</sup>. Das Kraftwerk wurde für die Nutzungszonen auf dem französischen und dem schweizerischen Teil des Rheins mit je einer Konzession versehen, deren wesentlicher Inhalt durch das Abkommen harmonisiert wurde. Konzessionsträger ist eine französische Elektrizitätsgesellschaft<sup>122</sup>. Die Schweiz hat Anspruch auf 20% der im Kraftwerk erzeugten Energie. Dies entspricht dem Anteil des Gefälles, das durch den Rückstau auf schweizerisches Gebiet beansprucht wird. Frankreich verzichtet für diesen Anteil auf alle öffentlich-rechtlichen Abgaben. Das Abkommen enthält im weiteren eine Schiedsklausel.

### 3.35 Die Fischerei auf dem Rhein

Massgebend für die internationalrechtliche Regelung der Fischerei auf dem hier interessierenden Streckenabschnitt des Rheins ist die Übereinkunft vom 18.5.1887 zwischen der Schweiz, Baden und Elsass-Lothringen über die Anwendung gleichartiger Bestimmungen für die Fischerei im Rhein und seinen Zuflüssen einschliesslich des Bodensees<sup>123</sup>. Frankreich, als Rechtsnachfolger Elsass-Lothringens, hat in einer Note vom 31.7.1920 das Abkommen als "en principe pas applicable" erklärt, jedoch die Einhaltung der darin enthaltenen Bestimmungen bis zum Abschluss

119 BBl 1922 II 1034; BBl 1929 II 81.

120 BS 12, 550 (Abkommen vom 27.8.1926); vgl. auch ANDRASSY, 173; CHIESA, 122; KURZ, 46 ff.

121 KURZ, 49 f.

122 CHIESA, 122.

123 BS 14, 250.

neuer Abkommen ausdrücklich zugesagt<sup>124</sup>. Diese Bestimmungen beanspruchen somit Geltung in räumlicher Hinsicht auf dem Bodensee und dem Rhein als Grenzgewässer zwischen der Schweiz und Deutschland sowie überall dort, wo der Rhein Grenzfluss zwischen Deutschland und Frankreich darstellt. Dabei ist zu beachten, dass bezüglich der Fischerei auf dem Bodensee weitere staatsvertragliche Regelungen bestehen, die hier nicht näher untersucht werden<sup>125</sup>. Das Abkommen von 1887 stellt eine Reihe von fischereitechnischen Grundsätzen auf, die hier nicht im einzelnen betrachtet werden sollen. Sie betreffen etwa die Zulässigkeit fester Fischereivorrichtungen (Art. 1), das Verbot bestimmter Fangvorrichtungen und anderer Fischereimethoden (Art. 2–4) sowie Bestimmungen über den Schutz einzelner Fischarten, die Schonzeiten usw. Im übrigen gilt das Territorialprinzip: Die Bewilligung der Fischerei auf den einzelnen Abschnitten des Grenzgewässers obliegt demjenigen Staat, zu dessen Staatsgebiet der betreffende Teil des Gewässers gehört. Es gibt kein Fischereipatent, welches für den ganzen Fluss gültig ist<sup>126</sup>. Jeder Anrainerstaat ist im übrigen für die Fischereiaufsicht auf seinem Teil des Grenzgewässers verantwortlich. Es ist jedem Anrainerstaat auch unbenommen, für seinen Teil des Gewässers strengere Vorschriften für den Schutz der Fischerei zu erlassen (Art. 12). Die Bestimmungen des Abkommens stellen somit lediglich Minimalvorschriften dar. Das Abkommen sieht im weiteren die gegenseitige Information über Anordnungen über das Fischereiwesen im Rheingebiet zwischen den Vertragsstaaten vor (Art. 11).

Ergänzt wird das Abkommen von 1887 durch ein besonderes Abkommen zwischen der Schweiz und dem Land Baden über die Fischerei in den Stauhaltungen des Rheins beim Kraftwerk Rheinau<sup>127</sup>. Bezüglich der Lachsfischerei auf dem Rhein besteht ein Abkommen zwischen der Schweiz, Deutschland und den Niederlanden, durch welches auch eine internationale "Lachskommission" geschaffen wurde<sup>128</sup>. Mangels des durch den Vertrag geregelten Objekts ist dieser heute praktisch bedeutungslos geworden<sup>129</sup>.

### 3.36 Die Zusammenarbeit im Bereich des Gewässerschutzes<sup>130</sup>

Bereits das Fischereiabkommen von 1887 (vgl. vorne 3.35) kannte in Art. 10 das Verbot, in den Bodensee und den Rhein "Fabrikabgänge oder andere Stoffe von solcher Beschaffenheit und in solchen Mengen einzuwerfen, einzuleiten oder ein-

124 BBl 1920 IV 377; *VEB*, 1955, Heft 25, 21 ff.; *SJIR*, 1959, XVI, 217 ff.

125 BS 14, 218; *Geschäftsbericht BR*, 1977, 24.

126 BECKER, 124.

127 AS 1959, 351; vgl. dazu *VEB*, 1955, Heft 25, 21 ff.

128 BS 14, 257 (Abkommen vom 30.6.1885).

129 WOLFROM, 738, Fn. 3.

130 Vgl. dazu neu auch KISS A.-Ch., "La Protection du Rhin contre la pollution: Etat actuel de la question", *AFDI*, 1977, 861–867.

fließen zu lassen, dass dadurch dem Fischbestande Schaden erwächst oder die Fische vertrieben werden". Die Verschmutzung des Rheins, namentlich durch Industrieabfälle, wurde allerdings dadurch nicht aufgehalten. Diese Tatsache wurde erstmals an der Sitzung der internationalen Lachskommission im Jahre 1948 aufgegriffen<sup>131</sup>. Auf Initiative der Schweiz wurde durch einfachen Notenaustausch zwischen den Anrainerstaaten des Rheins (mit Ausnahme Liechtensteins und Österreichs) eine Spezialkommission geschaffen, ohne dass allerdings dieser Kommission präzise Befugnisse und Aufgaben zugewiesen wurden. So konnte diese internationale Kommission vornehmlich auf der technisch-wissenschaftlichen Ebene Dokumentationsarbeit über Ausmass und Quellen der Rheinverschmutzung leisten<sup>132</sup>. Die Schaffung einer eigentlichen internationalen Kommission zum Schutze des Rheins mit genau umschriebenem Aufgabenbereich ist erst das Ergebnis langwieriger Verhandlungen auf Betreiben Hollands<sup>133</sup>, welches sich in der Berner Vereinbarung der Uferstaaten vom 29.4.1963 niederschlug<sup>134</sup>. Vertragspartner der Vereinbarung sind die Bundesrepublik, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und die Schweiz. Der Aufgabenbereich der durch die Vereinbarung geschaffenen Kommission umfasst nach Art. 2 der Vereinbarung die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Untersuchungen über die Rheinverschmutzung, die Unterbreitung von Vorschlägen geeigneter Massnahmen zum Schutz des Rheins zuhanden der beteiligten Regierungen, die Vorbereitung von Vereinbarungsentwürfen zum Schutze des Rheins sowie die Behandlung weiterer Angelegenheiten, welche die Regierungen der Vertragsparteien im gegenseitigen Einvernehmen der Kommission übertragen. Die Zusammensetzung und Funktionsweise der Kommission ergibt sich aus den Art. 3 ff. der Vereinbarung. Die Kommission setzt sich aus den Delegationen der Vertragsstaaten zusammen<sup>135</sup>. Die Beschlüsse der Kommission werden einstimmig gefasst, wobei jeder Delegation eine Stimme zukommt und die Stimmenthaltung von nicht mehr als einer Delegation der Einstimmigkeit nicht entgegenstehen soll. Für Einzelfragen können Arbeitsgruppen eingesetzt werden. Wie bei der internationalen Gewässerschutzkommission für den Genfersee besteht ein technisch-wissenschaftliches Sekretariat, dessen Rechtsgrundlage in einem Zusatzprotokoll zur Berner Vereinbarung liegt<sup>136</sup>. Das Sekretariat untersteht nach dem Zusatzprotokoll allein der Weisungsbefugnis der Kommission. Die Kosten des Sekretariates und der Arbeiten der Kommission werden grundsätzlich nach einem Verteilungsschlüssel auf die Vertragsstaaten aufgeteilt (Art. 12 der Vereinbarung). Das Sekretariat der Kommission ist der deutschen Bundesanstalt für Gewässerkunde in Koblenz angegliedert<sup>137</sup>. In einem am 3.12.1976 unterzeichneten Zusatz zur Berner Verein-

131 WOLFROM, 738.

132 WOLFROM, 739.

133 WOLFROM, 742.

134 AS 1965, 388.

135 Zusammensetzung der Schweizer Delegation vgl. *Staatskalender*, 1977/78, 462.

136 AS 1965, 392.

137 WOLFROM, 743.

barung wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Mitglied der internationalen Rheinschutzkommission. Damit soll die Koordination der Gewässerschutzpolitik der in der Rheinschutzkommission verbundenen Staaten und der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet werden<sup>138</sup>. Gleichzeitig wurden zwei Vereinbarungen unterzeichnet, welche von der Rheinschutzkommission vorbereitet worden waren: das Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen Chloride sowie das Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung<sup>139</sup>. Das Chemie-Übereinkommen sieht vor, dass bestimmte chemische Schadstoffe nur nach vorheriger Genehmigung und unter einheitlichen Auflagen in den Rhein eingeleitet werden dürfen. Durch das Chlorid-Übereinkommen soll die Rheinverschmutzung durch die Abfälle der staatlichen Kaligruben im Elsass verringert werden. An den dazu notwendigen Investitionen zur Ablagerung der Salze beteiligt sich unter anderem auch die Schweiz finanziell.

Neben den Sitzungen der Rheinschutzkommission sind in jüngster Zeit auch die für den Gewässerschutz zuständigen Minister der Signatarstaaten der Berner Vereinbarung zusammengetreten, erstmals im Oktober 1972<sup>140</sup>.

### 3.37 Die Rheinbrücken

Dass auch der Bau von Brücken an längsgeteilten Grenzflüssen internationale Zusammenarbeit erfordert, ergibt sich aus der Natur dieser Bauten: Immerhin fällt eine solche Brücke in die Zuständigkeit zweier verschiedener staatlicher Hoheitsbereiche. Neben den Fragen des Baus, der Finanzierung und des Unterhaltes der Brücke stellen sich auch weitere Probleme, die internationalrechtlicher Regelung bedürfen. So fällt etwa die Begrenzung des Eigentums an einer solchen Brücke nicht notwendigerweise zusammen mit der Staatsgrenze. Die im Einzelfall getroffenen Regelungen sind durchaus nicht einheitlich<sup>141</sup>. Auch ist die innerstaatliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Vereinbarungen über den Bau, die Finanzierung oder den Unterhalt von Strassenbrücken von Fall zu Fall verschieden. In der Schweiz liegt sie grundsätzlich bei den Kantonen, soweit es sich nicht um den Bau von grenzüberschreitenden Nationalstrassenbrücken handelt.

Im hier interessierenden Raum weist die aargauische Rheinstrecke am meisten Grenzübergänge auf<sup>142</sup>. Ein zwischen dem Grossherzogtum Baden und dem Kanton Aargau am 17.9.1808 abgeschlossener Staatsvertrag<sup>143</sup> bestimmt die Brückenmitte

138 "Der Schutz des Rheins", *NZZ*, 4./5.12.1976; AS 1979, 93.

139 *Geschäftsbericht BR*, 1977, 24; BBl 1977 I 1017; AS 1979, 97 ff.

140 ROUSSEAU, *RGDI*, 1973, 1143 f.; *Geschäftsbericht BR*, 1972, 80 f./1973, 86/1974, 93/1976, 30.

141 Vgl. zu diesen Fragen SCHULTHESS, 20 ff.

142 FREY Hans, "Der Rhein als Grenzfluss von Basel bis zum Bodensee", *Zoll-Rundschau*, 9. Jg., Nr. 4, 1964, 138.

143 OS III 82; MARTENS, *Nouveau recueil*, vol. 1, 139.

als Grenze. Da aber die Grenze im Rhein entlang der badisch-aargauischen Flussstrecke durch den Talweg bestimmt wird (vgl. vorne 1.222), besteht ein Widerspruch zwischen der Grenzziehung auf der Brücke und derjenigen auf dem Fluss.

Der Bau der neuen Rheinbrücke zwischen Stein/AG und Säkingen bildete in jüngster Zeit Gegenstand eines Abkommens zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik<sup>144</sup>. Da der schweizerische Strassenanschluss an der Brücke eine aargauische Kantonsstrasse ist, wäre der Kanton Aargau zum Vertragsabschluss zuständig gewesen<sup>145</sup>. Die Brücke wird aber auf deutscher Seite Bestandteil einer Bundesstrasse sein und fällt deshalb in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Vertragspartner des Abkommens sind deshalb die Regierung der Bundesrepublik und der schweizerische Bundesrat, welcher "im Namen des Kantons Aargau" auftrat. Innerstaatlich liegt aber die Federführung für den Bau der Brücke beim Baudepartement des Kantons Aargau<sup>146</sup>. Auch bei dieser Brücke wird die Eigentumsgrænze in der Brückenmitte verlaufen (Art. 4 des Abkommens vom 16.12.1976), obwohl die Staatsgrænze durch den Talweg des Rheins gebildet wird.

Dass beim Bau von Brücken über die Staatsgrænze hinweg auch Gemeinden als Vertragspartner auftreten, zeigt etwa die Vereinbarung betreffend den Neubau der Rheinbrücke zwischen Kriessern/SG und der vorarlbergischen Gemeinde Mäder<sup>147</sup>. Der Bau dieser Brücke sprengt zwar den örtlichen Bereich dieser Untersuchung, ist aber unter dem Gesichtspunkt der interkommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Interesse. Vertragspartner dieser Vereinbarung sind auf österreichischer Seite das Land Vorarlberg und auf schweizerischer Seite die Ortsgemeinde Kriessern. Der Vertragsabschluss der Ortsgemeinde Kriessern erfolgte unter Vorbehalt der Zustimmung durch die politische Gemeinde Oberriet und das Baudepartement St. Gallen.

Der Bau von Brücken am Oberrhein ist Gegenstand von Verhandlungen zwischen dem Land Baden-Württemberg und Frankreich<sup>148</sup>. Diese Frage steht auch auf der Traktandenliste der "Commission tripartite", die sich mit den grenznachbarlichen Fragen im Raume Basel befasst (vgl. hinten 5.43)<sup>149</sup>. Entlang der Rheingrænze zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Département du Haut-Rhin bestehen auf einer Länge von ca. 70 km drei Rheinübergänge. Ein vierter Übergang ist zwischen Weil und Hüningen im Bau (Übergang Palmrain). Dieser Übergang bildet Gegenstand eines Abkommens zwischen Frankreich und der Bundesrepublik<sup>150</sup>.

144 AG-GS, Bd. 9, 1977, 395 (Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Bau einer Rheinbrücke zwischen Säkingen und Stein/AG vom 16.12.1976).

145 Vgl. dazu DIEZ E., in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 966 ff.

146 Auskunft des Baudepartementes Aargau vom 21.9.1977.

147 Erklärung betreffend den Neubau der Brücke über den Rhein zwischen Kriessern (SG) und Mäder (Vorarlberg) vom 4./26.4.1977 (nicht veröffentlicht).

148 Vgl. dazu *regio gazette*, Nr. 1, Dezember 1971, 7 ff.

149 "Umwelt und Brücken", *Basler Zeitung*, 21.2.1977.

150 Angaben der Direction départementale de l'équipement du Département du Haut-Rhin vom 28.4.1975; von der Geschäftsstelle der Regio Basiliensis zur Verfügung gestellt.

### 3.4 Die Nutzung des Wassers des Grenzflüsschens Wiese

Der Vollständigkeit halber ist hier noch anzuführen, dass die Nutzung des Wassers der Wiese Gegenstand eines Staatsvertrages zwischen "Bürgermeister und Rat der Stadt Basel" und dem Markgrafen Friedrich von Baden vom 16./25.8.1756 bildet, welcher, mit einigen zwischen dem Grossherzogtum Baden und dem Kanton Basel-Stadt später vereinbarten Zusätzen, heute noch in Kraft steht<sup>151</sup>. Dieses Vertragswerk regelt die Ableitung des Wassers der Wiese zum Zwecke der Bewässerung auf badischem Gebiet und ursprünglich auch zum Betrieb der Weiler Mühle.

151 BS-GS, I–XLV, Bd. 3, 2157 ff. (Staatsvertrag über die Wasserbenützung aus der Wiese, abgeschlossen zwischen dem Markgrafen Karl Friedrich von Baden und Bürgermeister und Rat der Stadt Basel am 16./25.8.1756; Zusatzvereinbarungen vom 19.10.1894 und vom 30.4./12.6.1909).

#### 4. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Regionen Basel und Genf im regionalen Bezugsrahmen

##### 4.1 Allgemeines

##### 4.11 Zum Begriff der Region

Der Begriff der Region ist zunächst vieldeutig und vage: Er kann sich auf Räume verschiedenster Grössenordnungen beziehen<sup>1</sup>, von der "Region" Basel bis zu "Regionen", die einen ganzen Kontinent umfassen. In diesem letzteren Sinne sind die "regionalen Vereinbarungen" des VIII. Kapitels der UNO-Charta vom 26.6.1945 zu verstehen. Daraus ist ersichtlich, dass die Region kein von Natur aus gegebenes, selbstdefiniertes Objekt ist. Sie ist vielmehr "ein Begriff, eine Einheit des Denkprozesses und ist mit den Merkmalen, welche für ein Gebiet oder Flächenproblem relevant sind, beschreibbar"<sup>2</sup>.

Die Region ist somit ein Raum, welcher nach einem oder nach mehreren Gesichtspunkten abgegrenzt wird. Nach MEYER werden in der Regel drei verschiedene Ansatzpunkte für die Definition der Region verwendet<sup>3</sup>. Der erste geht von der Homogenität eines Raumes in bezug auf bestimmte Merkmale aus. Die Wahl der für die Abgrenzung des Raumes erforderlichen Merkmale variiert mit dem Zweck, welcher mit dieser Abgrenzung verfolgt wird: Es kann sich etwa um geographische, soziologische oder ökonomische Kriterien handeln. Das Problem, geeignete quantifizierbare Indikatoren für die räumliche Abgrenzung zu finden, stellt sich in jedem Falle anders. Der zweite Ansatzpunkt geht von der Nodalität oder Polarisierung innerhalb eines Raumes aus. Der Begriff der "Nodalregion" wurde insbesondere von BOUDEVILLE entwickelt. Drei Elemente sind hier von Bedeutung: einmal die Existenz verschiedenartiger Untereinheiten innerhalb der Region (Landgemeinden, Stadtgemeinden), dann die Existenz eines Zentrums und schliesslich die funktionelle Interdependenz zwischen dem Zentrum und den anderen Untereinheiten<sup>4</sup>.

Beispiel für die räumliche Abgrenzung einer Nodalregion stellen etwa die Kriterien dar, die das Eidgenössische Statistische Amt für die Abgrenzung städtischer Agglomerationen in der Schweiz verwendet<sup>5</sup>: Danach kommen 1. als Vororte eines

1 VANCE R.B., "Region", in: *The International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 13, London 1968, 378.

2 VRISER Igor, *Die Region in der Landesplanung*, ORL-Institut, Zürich 1965, 3.

3 MEYER J.R., "Regional Economics: A Survey", in: NEEDLEMAN L. (Hrsg.), *Regional Analysis*, Harmondsworth 1968, 23.

4 Vgl. die Zusammenfassung bei LACOUR Claude, *Aménagement du territoire et développement régional*, Paris 1973, 62 f.

5 EIDGENÖSSISCHES Statistisches Amt, "Die städtischen Agglomerationen in der Schweiz", *Die Volkswirtschaft*, Wirtschaftliche und sozialstatistische Mitteilungen, Bern, 37. Jg., Nr. 3, März 1964, 106 ff.

städtischen Zentrums nur ganze politische Gemeinden in Betracht, 2. sollen die Berufstätigen in der Landwirtschaft mit ihren Angehörigen 20% der Wohnbevölkerung einer Gemeinde nicht überschreiten, 3. soll die Zahl der Berufstätigen, die sich täglich in die Kerngemeinde zur Arbeit begibt, mindestens einen Drittel aller Berufstätigen der Wohngemeinde betragen und 4. soll zwischen der Kerngemeinde und dem Vorort ein räumlicher Zusammenhang bestehen. Es ist offensichtlich, dass die Verwendung dieser restriktiven Kriterien nur eng begrenzte Ballungsräume umfasst, während wesentliche funktionelle Beziehungen zwischen Zentrum und den übrigen Untereinheiten nicht berücksichtigt werden (Spital-, Schul-, Theaterkreise, Erholungsfunktion usw.). Die beiden in dieser Arbeit zu untersuchenden Grenzregionen haben ebenfalls nodalen Charakter. Bei der Abgrenzung des zu untersuchenden Raumes wurden aber diese Beziehungen in einem weiteren Masse berücksichtigt. Gerade die Tatsache der funktionellen Interdependenz, die für städtische Regionen typisch ist, verbunden mit der Tatsache, dass die Staatsgrenze diesen Raum durchschneidet und somit internationale Zusammenarbeit erfordert, bildet den Anlass zu dieser Untersuchung.

Der dritte Ansatzpunkt für die Definition der Region ist normativ begründet: Danach ist die Region ein Raum, in welchem planerische, politische oder wirtschaftliche Entscheidungen kohärent zur Anwendung gelangen sollen<sup>6</sup>. Der Abgrenzung der Programmregion liegt in der Regel ein Willensentscheid der zuständigen politischen Behörde zugrunde, ohne dass objektive Kriterien zur räumlichen Begrenzung notwendigerweise ausgeklammert bleiben. Die Programmregion kann sich ohne weiteres mit einer nodalen oder homogenen Region im oben definierten Sinne decken<sup>7</sup>. Beschränkt sich das in einem bestimmten Raum zu verwirklichende "Programm" auf eine einzelne konkrete Aufgabe (Abwasserreinigung, Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen wie Schulen, Spitalern usw.), wird oft der Begriff der "Fachregion" verwendet, welche z.B. die Rechtsform eines Zweckverbandes annehmen kann<sup>8</sup>.

Neben der allgemeinen Typisierung der Regionen in homogene, nodale und Programmregionen ist auf die Einteilung LANGE's hinzuweisen, welcher zwischen deskriptiven und normativen Regionen unterscheidet. Sie beruht auf der Unterscheidung zwischen dem Raum als Beschreibungsobjekt und dem Raum als Gestaltungsobjekt. Unter dem Begriff der Region im deskriptiven Sinne ist danach ein Raum zu verstehen, "der wegen einer in ihm bestehenden Situation begrifflich als Einheit erfasst wird"<sup>9</sup> und somit einen auf die Gegenwart bezogenen, passiven, beschreibenden Charakter aufweist, während die begriffliche Einheit der Region im normativen Sinn darin liegt, dass ein bestimmter Zustand erst geschaffen werden muss. "Der Charakter der normativen Region ist also in die Zukunft gerichtet,

6 RICHARDSON Harry W., *Elements of Regional Economics*, Harmondsworth 1969, 109.

7 VRISER, a.a.O. (Fn. 2), 21.

8 LANGE, 13 ff.

9 LANGE, 8.

gestalterisch aktiv und gebietend"<sup>10</sup>. In bezug auf die oben erwähnte Typologie der Regionen handelt es sich bei der homogenen und der nodalen Region grundsätzlich um deskriptive Regionen, während die Programmregion ausschliesslich normativen Charakter aufweist. Aber auch die beiden erstgenannten Regionstypen können gleichzeitig als Beschreibungsobjekt und räumliches Gestaltungsobjekt auftreten und somit ebenfalls normativen Charakter annehmen.

#### 4.12 Die staatsrechtliche Einbettung der Region

Geht man von der Region als räumlichem Gestaltungsobjekt staatlicher Aufgaben aus, so stellt sich die Frage, in welchem Bezugsrahmen diese innerstaatlich angesiedelt werden soll. Es treten hier zwei verschiedene Erscheinungsformen auf: Einmal kann die Region als die nach der Gemeinde nächsthöhere Aufgabenebene aufgefasst werden, in welche die traditionellen kommunalen Aufgaben funktionell abwandern. Nach NEUFFER ist die Region "gemischter Träger überörtlich gewordener Gemeindeaufgaben und der der Herkunft nach staatlichen Landesplanungsaufgabe auf ihrer untersten Realisierungsebene"<sup>11</sup>. In diesem Sinne wird auch in der Schweiz die Region zumeist als Zwischenglied zwischen der Gemeinde und dem Kanton verstanden<sup>12</sup>. Welche Rechtsform eine solche Region annehmen soll, ist weitgehend abhängig vom Aufgabenbereich, der ihr zugewiesen wird. Soweit es sich um die Erfüllung einzelner Aufgaben handelt, kommt etwa die Rechtsform eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes oder eines privatrechtlichen Gemeindeverbandes in Frage. Von besonderer Bedeutung ist die Rechtsform im Bereich der Regionalplanung, da insbesondere in diesem Fall einem öffentlich-rechtlichen Regionalplanungsverband hoheitliche Befugnisse zustehen können<sup>13</sup>. Wird der Aufgabenkreis, welcher einer regionalen Organisation zugewiesen wird, weit gefasst, ist auch die Schaffung einer eigentlichen Gebietskörperschaft mit einer inneren Verfassung und demokratischer Kontrolle denkbar<sup>14</sup>.

Eine grundsätzlich andere staatsrechtliche Einordnung findet sich bei den Regionen in Frankreich, Grossbritannien oder Italien. In diesen Fällen stellen die Regionen grosse Teilräume des Staatsgebietes dar, die mehrere Verwaltungsbezirke

10 LANGE, 8.

11 NEUFFER Martin, "Planungshoheit der Gemeinde oder der Region?", in: SALIN E./BRUHN N./MARTI M. (Hrsg.), *Polis und Regio*, Von der Stadt- zur Regionalplanung, Basel 1967, 93.

12 Vgl. etwa CASATI Reto, *Organisations- und verfassungsrechtliche Fragen der Regionen in der Schweiz*, Basel 1972, 74 ff.; MUELLER, 8.

13 WEHINGER Urs, *Raumplanung und Regionen unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips*, Zürich 1975, 203 ff.; FLEINER Thomas, "Die Organisation der Region", in: STIFTUNG für eidgenössische Zusammenarbeit, *Region*, Solothurn 1973, 17 ff.

14 FLEINER Thomas, a.a.O. (Fn. 13), 17 ff.; LANGE, passim.

umfassen<sup>15</sup>. So enthalten etwa die "Regionen" in Frankreich mehrere Departemente und sind seit 1972 in die Rechtsform von "établissements publics" gekleidet, an deren Spitze ein Regionalpräfekt steht<sup>16</sup>. Ihr Aufgabenbereich liegt vornehmlich bei der staatlichen Wirtschaftsförderung.

#### 4.13 Zum Begriff der Grenzregion

Der Begriff der Region, wie er auch immer im einzelnen definiert ist, geht immer von einer gewissen Einheitlichkeit eines Raumes aus<sup>17</sup>. Bedeutet somit Region räumliche Einheit, welche Kriterien auch immer im einzelnen verwendet werden, so ist dem Begriff der Grenze die Vorstellung räumlicher Trennung immanent, handle es sich um Grenzen zwischen Gemeinden, zwischen Gliedstaaten oder zwischen Staaten. Da aber die Region in rechtlicher Hinsicht erst dann relevant wird, wenn sie sich räumlich nicht mit einer bereits bestehenden Gebietskörperschaft auf kommunaler, kantonaler oder nationaler Ebene deckt – bestünde Deckungsgleichheit, so erwiese sich die ganze Diskussion um die regionale Zusammenarbeit als überflüssig, da die bestehenden administrativen Strukturen zur staatlichen Aufgabenerfüllung ausreichen würden –, hat jede Region grundsätzlich grenzüberschreitenden Charakter. Die Besonderheit der hier zu untersuchenden Räume, soweit sie unter einheitlichen Gesichtspunkten als Regionen definiert werden, liegt darin, dass diese Räume von einer Staatsgrenze durchschnitten werden und mithin die einzelnen Untereinheiten dieser Räume nicht alle demselben Staatsgebiet angehören. Bildet unter einem statischen Gesichtspunkt die Antinomie zwischen der natürlichen Einheitlichkeit des Raumes und der Staatsgrenze die materielle Grundlage des Nachbarrechtes<sup>18</sup>, so stellt in einer dynamischen Betrachtungsweise die Antinomie zwischen Staatsgrenze und Region einen möglichen Ausgangspunkt der zwischenstaatlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar. Die internationalrechtliche Zusammenarbeit im regionalen Bezugsrahmen hat eine beschränkte Integration von benachbarten Teilräumen verschiedener Staatsgebiete zum Ziel<sup>19</sup>. Sie ist einerseits Folge von bereits bestehenden grenzüberschreitenden regionalen Beziehungen zwischen der Wirtschaft und der Bevölkerung der Grenzgebiete und knüpft somit auf der institutionellen Ebene der staatlichen Hoheitsträger an die bereits bestehenden Kontakte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ebene an<sup>20</sup>: "La pression des faits sur le droit, remarquable en bien de domaines, est

15 CONSEIL de l'Europe, *Les institutions régionales et la régionalisation dans les Etats membres*, Collection d'études Communes et régions d'Europe, no 8, Strasbourg 1974, 92 S.

16 MOREAU Jacques, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris 1972, 88 ff.

17 MEYER J.R., a.I.O. (Fn. 3), 23.

18 ANDRASSY, 108.

19 Vgl. dazu WITMER, *Frontières et intégration*, 8 S.

20 LUHMANN Niklas, *Rechtssoziologie*, Bd. 2, Reinbek 1972, 333 ff.

particulièrement visible dans la matière de la coopération suprafrontalière”<sup>21</sup>. Welche Bereiche staatlicher Tätigkeit Gegenstand grenzüberschreitender regionaler Zusammenarbeit bilden können, wird hinten zu zeigen sein (Punkt 4.15).

Während der Begriff der Grenzregion bis jetzt noch nicht Eingang in die völkerrechtliche Doktrin gefunden hat, sind die ökonomischen Zusammenhänge der Grenzregion bereits teilweise theoretisch erfasst worden<sup>22</sup>. Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Beziehungen in der innerstaatlichen Region und zwischen den Regionen innerhalb eines staatlichen Wirtschaftsraumes wirkt sich die Staatsgrenze bei den Wirtschaftsbeziehungen innerhalb der Grenzregion in verschiedener Hinsicht störend aus: Während z.B. im ersteren Falle die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital gross ist, bewirkt die Staatsgrenze aus verschiedenen Gründen eine merkbare Störung des Kapitalflusses und des Grenzgängerflusses. Diese Produktionsfaktoren werden dadurch relativ immobil. Nach der OHLIN’schen Substitutionstheorie hat die sinkende Mobilität der Produktionsfaktoren zwischen zwei Räumen eine Erhöhung der Handelsbeziehungen zwischen diesen Räumen zur Folge<sup>23</sup>. Diese Substitution hängt damit zusammen, dass die Immobilität der Produktionsfaktoren zwischen zwei Räumen relative und absolute Preisgefälle bei der Produktion von Gütern zur Folge hat. Dadurch entstehen komparative Vorteile, welche dem internationalen Handel zugrunde liegen<sup>24</sup>. Trotz dieses Zusammenhangs lässt sich leicht empirisch feststellen, dass die Staatsgrenze für den Handel mit Konsumgütern eine ungleich stärkere Barriere darstellt als die Grenzen zwischen innerstaatlichen Regionen. So ist etwa die Handelsintensität zwischen der französischen Region Rhône-Alpes und der Aussenwelt dreimal grösser als die Intensität des Handels der in der Grösse vergleichbaren Schweiz mit der Aussenwelt<sup>25</sup>. Es erweist sich, dass die Staatsgrenze auch für die Handelsbeziehungen ein Hindernis darstellt. Die Gründe dafür sind vielfältig: Einmal wachsen die Transportkosten nicht einfach proportional zur Distanz zwischen Produktions- und Verbrauchsort, wenn eine Staatsgrenze diese beiden Endpunkte trennt. Zölle, mangelhafte Infrastruktur an der Staatsgrenze und andere Faktoren lassen die Transportkosten unverhältnismässig stark ansteigen, auch wenn es sich um relativ geringe Distanzen innerhalb einer Grenzregion handelt. Behinderungen des internationalen Handels innerhalb einer Grenzregion können auch damit zusammenhängen, dass dieser Handel im Gegensatz zum inner- und interregionalen Handel innerhalb eines Staates verschiedene Währungssysteme tangiert und auch die Handelsbilanzen der beteiligten Staaten direkt beeinflusst. Sowohl auf der Ebene der privaten Produktion von Gütern als auch auf

21 ORIANNE, *Coopération*, 1.

22 Vgl. dazu GENDARME René, “Les problèmes économiques des régions frontières européennes”, *Revue économique*, vol. XXI, no 6, Paris, November 1970, 889–917; BOUDEVILLE Jacques-R., “Analyse économique des régions frontalière”, in: *Economies et sociétés*, Cahiers de l’I.S.E.A., tome V, no 3–4, Genève, Mars/Avril 1971, 773–790; MAILLAT/PELLATON, 244 ff.

23 BOUDEVILLE, a.a.O. (Fn. 22), 781.

24 HELLER Robert, *International Trade*, Englewood Cliffs 1968, 9 ff.

25 BOUDEVILLE, a.a.O. (Fn. 22), 774 ff.

der Ebene der Versorgung der Region mit Leistungen der öffentlichen Hand treten innerhalb der Grenzregion wegen der Staatsgrenze Wohlfahrtsverluste auf, die mit der nicht optimalen Ausnutzung der Grössendegression (d.h. des Effektes der sinkenden Durchschnittskosten pro produzierter Einheit bei höherer Produktion) zusammenhängen<sup>26</sup>. In weiteren treten innerhalb der Grenzregion, d.h. zwischen den zu verschiedenen Staatsgebieten gehörenden Teilbereichen der Region, Spillovereffekte auf. Das bedeutet, dass der räumliche Nutzen einer öffentlichen Leistung sich nicht deckt mit dem räumlichen Bereich der Kostenträger (gleich Steuerzahler). Auch Spillovereffekte haben letzten Endes einen Wohlfahrtsverlust zur Folge<sup>27</sup>. Ein solcher externer oder Spillovereffekt liegt etwa dann vor, wenn Grenzgänger die örtliche Infrastruktur ihres Wohnsitzstaates in Anspruch nehmen, während sie bei der Quellenbesteuerung ihr Einkommen im Staate des Arbeitsortes zu versteuern haben.

Nach diesem rudimentären Hinweis auf die ökonomischen Aspekte der Grenzregionen sind nun die beiden zu untersuchenden Räume näher zu definieren.

#### 4.14 Die Grenzregionen von Basel und Genf als Untersuchungsgebiete

Mit dem Begriff der Region Basel oder "Regio Basiliensis" wird üblicherweise ein Raum umschrieben, welcher das durch Jura, Schwarzwald und Vogesen begrenzte Gebiet am Rhein umfasst. Von dieser Definition geht auch Art. 1 der Statuten des privatrechtlichen Vereins "Regio Basiliensis" aus, der sich die Förderung der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklung dieses Raumes zur Aufgabe gesetzt hat<sup>28</sup>.

Dieser Raum weist eine gewisse geographische Geschlossenheit auf<sup>29</sup>. Zudem ist die Stadt Basel in vielfacher Weise mit ihrem in- und ausländischen Umland verflochten. Der Basler Geograph Prof. ANNAHEIM spricht von einem mannigfaltig aufgebauten, in den Jura, den Schwarzwald, die Oberrheinebene und den Sundgau ausgreifenden Gebiet, mit welchem die Stadt am Rheinknie seit je durch vielseitige Wechselbeziehungen verknüpft ist<sup>30</sup>. Die "Regio", wie sie auch den planerischen Koordinationsarbeiten der Internationalen Koordinationsstelle zugrunde gelegt wird, umfasst also ein Gebiet, in welchem die Städte Basel, Freiburg im Breisgau, Mulhouse, Colmar und Belfort liegen. Innerhalb dieses Raumes nimmt die Stadt Basel

26 GENDARME, a.a.O. (Fn. 22), 901; zur Begriffsbestimmung vgl. FREY René L., *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*, Bern 1977, 33.

27 FREY, a.a.O. (Fn. 26), 31 ff.

28 *regio report*, Basel 1973, 10; *regio report*, Nachtrag 2, Basel 1976, 11 f.

29 Vgl. GALLUSER Werner A., "Die naturräumliche Zonierung der Basler Region", *Regio Basiliensis*, Hefte für jurassische und oberrheinische Landeskunde, VIII. Jg., Heft 2, Basel, November 1967, 121–126; KISS/PRIEUR, 2 f.

30 Vgl. das Geleitwort in *Regio Basiliensis*, Hefte für jurassische und oberrheinische Landeskunde, I. Jg., Heft 1, Basel, Oktober 1959, 1.

die bedeutendste zentralörtliche Stellung ein<sup>31</sup>. Die Bedeutung Basels als Zentrum der Regio wäre nach Meinung der Internationalen Koordinationsstelle ohne die Existenz der Staatsgrenzen noch grösser: Die Staatsgrenzen verhelfen den anderen städtischen Zentren der Regio zu einer grösseren zentralörtlichen Bedeutung, als diese wahrscheinlich ohne die Trennwirkung der Grenzen hätten, weil die Grenzen Verdoppelungen und Verdreifachungen gewisser Funktionen zur Folge haben, die sonst vielleicht an einem Ort stärker konzentriert wären<sup>32</sup>. Die hier definierte Region Basel weist zweifellos gewisse Homogenitätsmerkmale auf. Sie ist im normativen Sinne ein sinnvolles mögliches Gestaltungsobjekt raumplanerischer Massnahmen. Die räumliche Abgrenzung des Raumes Basel als Nodalregion in einem engeren Sinne unter Berücksichtigung von Abgrenzungskriterien, welche die funktionelle Interdependenz von Stadt und Umland zu messen vermögen, ist allerdings etwas bescheidener: JENNY unterscheidet unter Berücksichtigung der Verkehrsbeziehungen, des Arbeitsmarktes, des Güteraustausches und des Gebrauchs der Institutionen des Bildungswesens und der öffentlichen Dienste zwischen dem nahen Umland (Vorortzone), dem weiteren Umland und dem fernerem Umland<sup>33</sup>. Danach befindet sich das weitere Umland innerhalb eines Kreises von 30 km vom Stadtzentrum. Diese Distanz reduziert sich dort, wo die Verkehrsverbindungen schlecht sind, teilweise bis auf ca. 15 km vom Stadtzentrum. Andererseits reicht die Ausstrahlung der Stadt an einzelnen Orten bis über 40 km weit in das benachbarte Ausland (fernes Umland)<sup>34</sup>.

Auch die "Regio Genevensis" lässt sich je nach der Art der Fragestellung verschieden definieren. Der Genfer Philosoph Denis de ROUGEMONT gebraucht den Begriff der "Région lémano-alpine", die sich ungefähr mit dem franco-provenzalischen Sprachgebiet deckt und praktisch die gesamte Westschweiz umfasst, im Süden bis nach St-Etienne und im Osten bis nach Aosta reicht<sup>35</sup>. Derselbe Autor sieht aber die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht in einem a priori festgefügtten Raum, sondern möchte diese je nach zu lösender Aufgabe räumlich differenzieren. Dabei wäre von den Gemeinden als "cellules de base" auszugehen und diese je nach gestellter Aufgabe in Fachregionen zusammenzufassen, die räumlich keineswegs deckungsgleich sein müssten<sup>36</sup>. Die Autoren RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY wählen für ihre Studie der grenzüberschreitenden Beziehungen im Raume Genf ein anderes Untersuchungsgebiet: Sie stellten fest, dass beinahe 90%

31 BAUMERT, 10; INTERNATIONALE Koordinationsstelle der Regio, *Raumordnungsziele in der Regio*, Arbeitsbericht Nr. 3, Basel 1975, 17.

32 INTERNATIONALE Koordinationsstelle, a.a.O. (Fn. 31), 17.

33 JENNY, 140 ff.

34 JENNY, 151.

35 ROUGEMONT Denis de, "Pourquoi des régions?", in: CENTRE européen de la culture, *Les régions transfrontalières de l'Europe*, L'Europe des régions V, XV. Jg., no 1/2, Genève 1975, 12 ff.

36 ROUGEMONT Denis de, "Aspects culturels de la coopération dans les régions frontalières", in: INSTITUT universitaire de hautes études européennes, *Confrontation des régions frontalières*, L'Europe des régions III, Genève 1972, 79.

der in Genf arbeitenden französischen Grenzgänger innerhalb einer Zone von 10 km entlang der Staatsgrenze wohlhaft sind. Daher gehen sie davon aus, dass diese den Kanton Genf umschliessende französische Grenzzone ungefähr dem ausländischen Einzugsbereich des städtischen Zentrums Genf entspricht. Dieser Einzugsbereich entspricht der französischen Grenzzone im Raume Genf gemäss dem schweizerisch-französischen Abkommen vom 31.1.1938 (vgl. vorne 2.221). Eine Ausnahme wird allerdings für das Einzugsgebiet des Flughafens Genf-Cointrin gemacht<sup>37</sup>. Ein ähnliches Untersuchungsgebiet liegt der Studie von Charles RICQ über den Regionaltransport in der "Région franco-genevoise" zugrunde<sup>38</sup>. Der Briefwechsel zwischen der Schweiz und Frankreich über die Schaffung einer internationalen Kommission für die nachbarlichen Probleme im Raume Genf vom 12.7.1973<sup>39</sup> nennt als Aufgabenbereich dieser Kommission "les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie". Der räumliche Zuständigkeitsbereich dieser Kommission umfasst also den Kanton Genf sowie die beiden Departemente Ain und Hochsavoyen. Dieser Raum kann somit als Region im normativen Sinne, nämlich als Problemlösungsbereich für nachbarliche Fragen betrachtet werden<sup>40</sup>.

Welche räumliche Abgrenzung der Grenzregionen von Basel und Genf liegt der vorliegenden Arbeit zugrunde? Eine genaue Abgrenzung erübrigt sich in beiden Fällen, weil hier lediglich punktuell Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anhand einzelner Beispiele vorgeführt werden. Die Auswahl der einzelnen Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit im regionalen Kontext ergibt sich aus dem räumlichen und funktionellen Zusammenhang, den diese Probleme mit den beiden städtischen Zentren von Basel und Genf aufweisen. Der Untersuchungsraum der vorhergehenden Kapitel, in welchen nicht der regionale Aspekt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Vordergrund stand, umfasste im Falle der Region Basel ein Gebiet, welches sich etwa mit dem oben definierten Tätigkeitsbereich der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis deckt. Besonders berücksichtigt wurden die Rechtsverhältnisse entlang der Grenze der Kantone Aargau, beider Basel, Solothurn und des Nordjuras mit dem benachbarten Ausland. Im Falle der Region Genf wurden insbesondere die Rechtsverhältnisse entlang der Grenze des Kantons Genf mit Frankreich geprüft. In beiden Fällen wurden aber auch weitere Gebiete berücksichtigt, soweit dies im Interesse eines besseren Überblicks notwendig schien. Im Falle der durch Briefwechsel zwischen den benachbarten Staaten geschaffenen Kommissionen und Regionalkomitees für die grenznachbarliche Zusammenarbeit in den Regionen Genf und Basel ergibt sich die räumliche Zuständigkeit aus den Rechtsgrundlagen. Sie werden in Kapitel 5 näher betrachtet.

37 RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 13 ff.

38 RICQ Charles, Les transports en commun, 4.

39 Vgl. *Mémorial GE*, 1973, 3700 ff.

40 Vgl. auch RICQ, Réponses, 4.

#### 4.15 Die regionalen Aufgaben

MUELLER definiert die regionalen Aufgaben als diejenigen öffentlichen Funktionen, die zur Ordnung der Beziehungen innerhalb der Region notwendig sind<sup>41</sup>. Er unterscheidet zwischen originären regionalen Aufgaben, d.h. solchen, "die der Region aus ihrem Gesamttraum erwachsen", und subsidiären regionalen Aufgaben, "bei denen das Bedürfnis nach Ausgleich oder nach Einheitlichkeit oder nach Einrichtungen, deren Wirtschaftlichkeit von einer gehobenen Benützungsfrequenz abhängt, eine Organisation im weiteren Raum verlangt"<sup>42</sup>. Aus dieser Unterscheidung ergibt sich die Unterscheidung von interkommunalen und von regionalen Aufgaben, für welche dieser Autor verschiedene Rechtsträger vorsieht. Die Unterscheidung von regionalen und von interkommunalen Aufgaben ist allerdings künstlich. Dies um so mehr, als nicht einmal der Begriff der Gemeindeaufgabe allgemeingültig definiert werden kann. Während herkömmlicherweise zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden unterschieden wird<sup>43</sup>, bleibt unbestimmt, wie der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden umschrieben werden soll. Fehlen klare positivrechtliche Bestimmungen, dient in der Regel das Merkmal der lokalen Bezogenheit zur Unterscheidung von eigenen und übertragenen kommunalen Aufgaben<sup>44</sup>. Zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden werden auch jene Aufgaben gezählt, die traditionellerweise auf dieser Ebene erfüllt werden<sup>45</sup>. Allerdings lässt sich der lokale Charakter einer öffentlichen Aufgabe schwerlich aus der Natur dieser Aufgabe selbst herleiten, da die Zuweisung einer Aufgabe an eine bestimmte Ebene der staatlichen Aufgabenerfüllung letztlich immer ein politischer Willensentscheid ist<sup>46</sup>. Aus diesem Grund ist es auch müßig, eine allgemeingültige Definition der regionalen Aufgaben zu erarbeiten. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Region als der nach den Gemeinden nächsthöheren Aufgabenebene ist nach JAGMETTI in den folgenden Funktionsbereichen staatlicher Tätigkeit denkbar: bei der Rechtssetzung, soweit sie sich auf die Raumplanung und die Organisation der öffentlichen Betriebe bezieht, bei der Verwaltung und bei der erstinstanzlichen Rechtspflege<sup>47</sup>. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lässt sich folgende Liste regionaler Aufgaben erstellen, wie sie in der Literatur erwähnt werden<sup>48</sup>:

41 MUELLER, 6.

42 MUELLER, 6 f.

43 GIACOMETTI Z., *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zürich 1941, 74 ff.

44 JAGMETTI R., "Die Stellung der Gemeinden", ZSR, Bd. 91 Neue Folge, II, 1972, 325.

45 MEYLAN/GOTTRAUX/DAHINDEN, 36.

46 MEYLAN Jacques, "Problèmes actuels de l'autonomie communale", ZSR, Bd. 91 Neue Folge, II, 1972, 54.

47 JAGMETTI R., a.a.O. (Fn. 44), 397.

48 Vgl. dazu: MUELLER, 6 ff.; MEYLAN/GOTTRAUX/DAHINDEN, 231 ff.; FLEINER Thomas, a.a.O. (Fn. 13), 25 f.; MEYLAN Jacques, a.1.O. (Fn. 46), 194 f.

- a) *Rechtssetzung*:
  - Regionalplanung
  - Regionale Bauordnung (baupolizeiliche Normen)
  - Organisation der öffentlichen Betriebe
- b) *Verwaltung*:
  - Schulwesen (Mittel-, Berufs-, Kreisschulen)
  - Öffentliche Verkehrsmittel
  - Wasser- und Energieversorgung (Gas, Elektrizität usw.)
  - Umweltschutz (Kläranlagen, Kehrrichtverbrennungsanlagen)
  - Weitere Infrastrukturaufgaben (Strassenbau, Kanalisationen)
  - Katastrophenschutz (Feuerwehr, Ölwehr usw.)
  - Kulturelle Einrichtungen (Theater, Museen usw.)
  - Sport- und Erholungseinrichtungen
  - Zivilschutz
  - Gesundheitswesen (Spitäler usw.)
- c) *Rechtsprechung*:
  - Erstinstanzliche Zivil- und Strafrechtspflege
  - Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit der regionalen Verwaltung

Diese Liste regionaler Aufgaben ist natürlich auf Regionen zugeschnitten, die sich innerhalb eines einheitlichen Staatsgebietes befinden. Die Erfüllung regionaler Aufgaben setzt die Existenz einer rechtlichen Struktur auf der regionalen Ebene voraus, sei es in der Form einer Gebietskörperschaft, die zur Aufgabenerfüllung im Bereich der Rechtssetzung unabdingbar wäre, sei es in den Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, die insbesondere auf der Ebene der Erfüllung regionaler Verwaltungsaufgaben Platz greifen könnte. Besondere Probleme bietet aber die regionale Aufgabenerfüllung schon dann, wenn sie gliedstaatliche Grenzen überschreitet: Sie bedarf in diesem Fall in der Regel interkantonalen Vereinbarungen.

Noch weitreichender sind die rechtlichen Konsequenzen der regionalen Zusammenarbeit dann, wenn die regionale Aufgabenstellung die Staatsgrenzen überschreitet, obwohl sich die sachliche Notwendigkeit der regionalen Aufgabenerfüllung gleich stellen mag wie im inner- und im interkantonalen Zusammenhang. Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit bedingt internationale Zusammenarbeit. Partner dieser Zusammenarbeit können Staaten, Gliedstaaten, Gemeinden, aber auch andere öffentlich- oder privatrechtliche Organisationen sein, letztere vor allem im Bereich regionaler Verwaltungsaufgaben. Unter dem Gesichtspunkt der Einteilung regionaler Aufgaben nach staatlichen Funktionsbereichen lassen sich bezüglich der Grenzregionen folgende allgemeine Feststellungen treffen: Am einfachsten erscheint die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit im Bereich regionaler *Verwaltungsaufgaben*, denen nur in einem beschränkten Ausmasse hoheitlicher Charakter zukommt. Anders steht es in den Bereichen der Rechtssetzung und der Rechtspflege, deren Ausübung in charakteristischer Weise Ausdruck der staatlichen Gebietshoheit ist. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der *Rechtspflege* ist in der Praxis kaum denkbar und entspräche wohl auch kaum einem echten Bedürfnis. Gänzlich ausgeschlossen sind jedoch überstaatliche Lösungen im Bereich der Rechtspflege, die ein räumlich beschränktes Gebiet beschlagen, indessen nicht. Es sei an die nunmehr aufgehobene, zwischen der Schweiz und dem Grossherzog-

tum Baden abgeschlossene Fischereiordnung für den Untersee und den Rhein vom 3.7.1897 erinnert (vgl. Punkt 2.423), gemäss welcher die Strafrechtspflege im Bereich der Fischereidelikte im Grenzgewässer ausschliesslich einer deutschen Gerichtsinstanz zuerkannt wurde. Auch die Mannheimer Rheinschiffsahrtsakte ermöglicht übernationale Lösungen im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege. Die praktische Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Bereich der Rechtspflege ist jedoch so gering, dass sie hier gänzlich ausser acht gelassen werden kann. Die regionale Zusammenarbeit im Bereich der *Rechtssetzung* beschlägt, wie oben ausgeführt, vor allem die Regionalplanung, soweit diese überhaupt unter den Begriff der Rechtssetzung subsumiert werden kann. Dabei geht es jedoch nicht primär um die Erarbeitung verbindlicher Raumnutzungspläne im grenzüberschreitenden Kontext, da eine solche grenzüberschreitende Konzentrierung die Existenz überstaatlicher Planungsgremien mit Hoheitsbefugnissen voraussetzen würde. Anzustreben ist zunächst die Schaffung von gegenseitigen Konsultationspflichten bei der Erarbeitung der jeweiligen innerstaatlichen Raumnutzungspläne, soweit sie grenznahe Gebiete betreffen. Die Probleme der grenzüberschreitenden Raumplanung werden am Beispiel der Grenzregionen von Genf und Basel hinten erläutert (vgl. Punkt 4.21). Die Schaffung gemeinsamer überstaatlicher Rechtssetzungsorgane im regionalen Rahmen erscheint hingegen als utopisch, da solche Organe nur innerhalb von durch internationales Recht geschaffenen überstaatlichen Gebietskörperschaften mit Hoheitsbefugnissen denkbar wären. Hingegen erweist sich die Harmonisierung innerstaatlicher Gesetzgebungen aller Stufen in Grenzgebieten als durchaus realisierbar: So kann ein Grenzraum durch einen Staatsvertrag mit allgemeinverbindlichen Normen einem einheitlichen Rechtsregime unterstellt werden. Es sei nur an die Aufnahme gemeinsamer polizeilicher Bestimmungen in Staatsverträgen, welche die Rechtsstellung von Grenzgewässern beschlagen, erinnert (vgl. vorne 2.423). Die Vereinheitlichung innerstaatlicher Gesetzgebungen, soweit sie speziell in Grenzräumen Geltung beanspruchen, kann auch durch die Konsultation der jeweiligen innerstaatlichen Gesetzgeber vor dem Erlass der in Frage stehenden Normen erreicht werden. Die Rechtspflicht zu einer solchen Konsultation könnte allerdings nur durch internationalen Vertrag bewirkt werden. Eine Verpflichtung zum Erlass gleichlautender polizeilicher Vorschriften im innerstaatlichen Recht enthält z.B. Art. 6 des Abkommens mit Frankreich betreffend den Anschluss der Eisenbahn Genf-Annemasse an das savoyische Eisenbahnnetz vom 14.6.1881 (vgl. vorne 2.423, Fn. 101).

Welche regionalen Aufgaben eignen sich nun konkret zu einer Lösung im grenzüberschreitenden Kontext? Die Anlage zur Resolution des Europarates über die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden in Grenzgebieten vom 27.2.1974<sup>49</sup> enthält eine Liste möglicher Aufgabenbereiche, die allerdings speziell unter dem Gesichtspunkt

49 Résolution (74) 8 relative à la coopération des collectivités locales dans les régions frontalières (adoptée le 27 février 1974, lors de la 229e réunion des Délégués des Ministres); die Resolution (ohne Aufgabenkatalog) ist enthalten in: *Bulletin CE*, Nr. 5, August 1974, 39 ff.; der Aufgabenkatalog ist nachgedruckt bei: MALCHUS, Partnerschaft, 298 ff.; MAILLAT/PELLATON, 254 ff.

der interkommunalen Zusammenarbeit erstellt wurde. Die Liste ist sehr detailliert und enthält primär Verwaltungsaufgaben. Sie unterscheidet grundsätzlich 6 Tätigkeitsbereiche grenzüberschreitender interkommunaler Zusammenarbeit:

1. Koordination und Harmonisierung kommunaler Aktivitäten und Planungen beidseits der Grenze (Beispiele: Öffentlicher Transport, Massnahmen gegen Umweltverschmutzung, Freihalten von Erholungsräumen usw.);
2. Gegenseitige Hilfeleistung in Not- und Katastrophenfällen, soweit die Gemeinden zuständig sind (Feuersbrunst/Epidemien/Trinkwassermangel usw.);
3. Dauernde Bereitstellung und Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen durch eine Gemeinde für eine andere (Trinkwasser, Elektrizität, Spitalwesen, Abwasserreinigung usw.);
4. Zusammenfassung kommunaler Dienste und Bildung gemeinsamer Einrichtungen (Wasserversorgung, Kläranlagen, Kehrlichtverbrennungsanlagen, Transportunternehmen, Sporteinrichtungen, regionale Flughäfen usw.);
5. Beratung von Aufgaben von gemeinsamem Interesse (Wirtschaftsförderung, Tourismus, Naturschutz usw.);
6. Probleme der Grenzgänger (Versorgung der Grenzgänger mit öffentlichen Dienstleistungen, Finanzausgleich zwischen den Gemeinden, um Nutzen und Lasten auszugleichen, welche durch die Grenzgänger entstehen).

Neben dieser eher theoretischen, systematisch nicht unbedingt befriedigenden Aufzählung grenzüberschreitender interkommunaler Aufgabenstellungen sind zwei Untersuchungen zu erwähnen, die bei Grenzgemeinden der Bundesrepublik und der Schweiz durchgeführt wurden. Eine Umfrage, die bei 80 Gemeinden und Kreisen des bundesdeutschen Grenzgebietes durchgeführt wurde<sup>50</sup>, sowie eine ähnliche Umfrage, an welcher 125 schweizerische Grenzgemeinden beteiligt waren<sup>51</sup>, ergeben mit geringfügigen Abweichungen folgende Schwerpunkte grenzüberschreitender interkommunaler Zusammenarbeit: Katastrophenhilfe, Umweltschutz (Abwasserreinigung, Kehrlichtverbrennung usw.), Kulturaustausch (inklusive sportliche Kontakte), Regionaltransport.

Sowohl die oben erwähnte Empfehlung des Europarates als auch die beiden genannten Untersuchungen befassen sich mit der regionalen Aufgabenerfüllung im grenzüberschreitenden Kontext nur insofern, als daran die Gemeinden als Träger beteiligt sind. Die vorliegende Arbeit fragt aber nicht nach der Trägerschaft grenzüberschreitender regionaler Aufgaben, sondern vielmehr nach regionalen Wirkungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, deren Träger sowohl Gemeinden als auch Gliedstaaten, Staaten und Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts sein können. Unter diesem Gesichtspunkt sollen nun folgende Aufgabenbereiche untersucht werden, soweit sie in den Grenzregionen von Basel und Genf relevant sind: die Regionalplanung, der Regionaltransport (Tram- und Busverkehr, Koordination des Strassenbaus, Bahn- und Flugverkehr), weitere Infrastrukturaufgaben (Beispiele: Abwasserreinigung, Kehrlichtbeseitigung, Trinkwasserversorgung, Spitalwesen usw.),

50 KOMMUNALE Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Bericht.17/1975, 21.

51 WITMER, Staatsgrenzen und interkommunale Zusammenarbeit, 35.

die Probleme der Grenzgänger unter besonderer Berücksichtigung eines innerregionalen grenzüberschreitenden Lastenausgleichs.

## 4.2 Die Regionalplanung

### 4.21 Allgemeines

Unter dem Begriff der Regionalplanung ist hier primär die auf die Region bezogene Landschafts- und Siedlungsplanung zu verstehen, die in besonderem Masse raumbezogenen Charakter hat. Im schweizerischen innerstaatlichen Bereich liegt die Zuständigkeit für die Regionalplanung hauptsächlich bei den Kantonen unter dem Vorbehalt der in BV 22quater enthaltenen Grundsatzkompetenz des Bundes für die Raumplanung. Bezüglich der grenzüberschreitenden Koordination der Raumplanung sah Art. 38 Abs. 3 des vom Volke verworfenen Raumplanungsgesetzes vom 31.5.1972<sup>52</sup> eine "enge Zusammenarbeit" zwischen den Bundesbehörden und den Grenzkantonen mit den Planungsstellen des benachbarten Auslandes vor. Gegenwärtig ergibt sich die Möglichkeit der Mitwirkung der Bundesbehörden bei der grenzüberschreitenden Raumplanungskoordination aus Art. 9 Abs. 3 der VV zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung vom 29.3.1972<sup>53</sup>. Den Kantonen bleibt es aber zweifellos unbenommen, aufgrund ihrer Zuständigkeit im Bereich der Regionalplanung und der verfassungsmässigen Kompetenz zum Verkehr mit den lokalen und regionalen Behörden des benachbarten Auslandes, die sich aus BV 10 Abs. 2 ergibt, direkt mit den für die Regionalplanung zuständigen Behörden des benachbarten Auslandes Kontakt aufzunehmen und eventuell im Sinne von BV 9 Vereinbarungen abzuschliessen<sup>54</sup>.

Es seien im folgenden einige institutionelle Ansätze zur grenzüberschreitenden Regionalplanung kurz vorgestellt, soweit sie die beiden Grenzregionen von Basel und Genf betreffen.

### 4.22 Die gemeinsame schweizerisch-deutsche Raumplanungskommission

Die Institution von gemeinsamen Raumplanungskommissionen auf Regierungsebene unter Beteiligung der unmittelbar betroffenen lokalen und regionalen Behörden in den Grenzgebieten wurde in einer Resolution der ersten Europäischen

52 BBl 1972 I 1535.

53 SR 700.1.

54 NAEF, 34.

Raumplanungsministerkonferenz vom 11.9.1970 angeregt<sup>55</sup>. Die Einsetzung einer solchen internationalen Kommission für das schweizerisch-deutsche Grenzgebiet wurde in einem vom Vorsteher des EJPD und dem für die Raumordnung zuständigen deutschen Bundesminister am 28.8.1973 unterzeichneten Protokoll vereinbart<sup>56</sup>. Dieses Protokoll nimmt ausdrücklich auf die genannte Resolution der Raumplanungsministerkonferenz Bezug und enthält als Anlage eine Geschäftsordnung, an welche die Tätigkeit der gemeinsamen Kommission gebunden ist. Aufgabe der Kommission ist nach Art. 1 der GO, "beide Staaten berührende Fragen der Raumplanung gemeinsam zu beraten und darüber Empfehlungen abzugeben. Die Beratungen sollen vor allem dazu dienen, die raumbedeutsamen Planungen und Massnahmen, vornehmlich in den Grenzgebieten, aufeinander abzustimmen". Die Zusammensetzung der beiden Delegationen ist in der GO selbst geregelt: Die Schweizer Delegation besteht danach aus zwei Vertretern des Bundes und aus je einem Vertreter sämtlicher an die Bundesrepublik angrenzenden Kantone, während auf deutscher Seite das für die Raumordnung zuständige Ministerium des Bundes sowie Repräsentanten der beiden Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern vertreten sind (Art. 2 Abs. 2 GO). Das Präsidium der Kommission wechselt in einem zweijährigen Turnus zwischen den beiden Delegationen (Art. 3 GO). Allfällige von der Kommission verabschiedete Empfehlungen müssen einstimmig gefasst werden, wobei jeder Delegation eine Stimme zukommt (Art. 6 Abs. 3 GO). Die Kommission soll mindestens zweimal jährlich zusammentreten (Art. 6 Abs. 2 GO). Sie kann zu den Sitzungen Sachverständige beiziehen und Arbeitsgruppen oder Fachausschüsse bestellen (Art. 4 GO).

An ihrer Sitzung vom 27.10.1972 hat die gemeinsame Kommission einen Aufgabenkatalog verabschiedet, welcher der Tätigkeit der Kommission zugrunde liegen soll. Zu diesen Aufgaben gehören insbesondere die gegenseitige Information über allgemeine Zielvorstellungen und Prognosen für die Planung im Grenzraum, die Erarbeitung gemeinsamer Richtlinien für die Energie- und die Verkehrsplanung im Grenzraum sowie die Erarbeitung von Konzeptstudien für das Gebiet des Hochrheins und das Gebiet des Bodensees. Eine erste Empfehlung der Raumplanungskommission wurde am 1.12.1975 zu den Energieplanungen im gemeinsamen Grenzraum abgegeben<sup>57</sup>. Im Sommer 1978 verabschiedete die Kommission eine Konzept-

55 Dokument CE, CMAT (70) 11; teilweise abgedruckt bei MALCHUS, Partnerschaft, 278.

56 Text des Protokolls und der GO (mit Ausnahme einer Änderung der GO vom 10./29.7.1974) sind abgedruckt in: Dokument CE, CE/Loc (74) 4; vgl. auch *Bulletin CE*, Nr. 4, Februar 1974, 19; MALCHUS, Partnerschaft, 97 ff.; *regio report*, Nachtrag 1, 1975, 13.

57 Nicht veröffentlicht. Die Empfehlung enthält folgende bemerkenswerte Grundsätze zur Planung von Kernkraftwerken im Grenzraum: *Ziff. 4*: "Die Konzentration von bestehenden und im Bau befindlichen Kernkraftwerken am Flusssystem Hochrhein hat nach Zahl und Standort einen Grad erreicht, der zu einer grundsätzlichen Überprüfung (...) neuer Projekte führen sollte. Nach Auffassung der Raumplanungskommission gilt es, die Rückwirkungen auf den Raum in einen Gesamtzusammenhang zu stellen und die sich ergebenden Zielkonflikte grundsätzlich zu prüfen. Insbesondere ist es notwendig, nicht nur die Belange des Umweltschutzes und der Sicherheit zu berücksichtigen, sondern auch die Auswirkungen der durch ein konzentriertes Energieangebot zusätzlich geförderten Vernichtungstendenzen im

studie "Raumplanungen und Strukturdaten am Hochrhein", welcher Grundlagenbericht sämtliche für das Grenzgebiet am Hochrhein relevanten Planungsdaten enthält<sup>58</sup>. Indessen ergibt sich aus der Rechtsstellung der Kommission, dass weder die Empfehlungen noch andere von ihr verabschiedete Berichte für die unmittelbar mit der Raumplanung befassten Behörden im innerstaatlichen Bereich verbindlichen Charakter aufweisen. Durch die Beteiligung der Planungsgremien der Grenzgebiete in der Kommission und der von ihr eingesetzten Arbeitsgruppe können aber deren Arbeitsergebnisse faktisch direkt bei der Vorbereitung planerischer Massnahmen im Grenzgebiet Berücksichtigung finden. Der Akzent liegt also nicht bei der rechtlich verbindlichen Konzertierung übernationaler Planungen, sondern vielmehr bei der gegenseitigen Information und dem Erfahrungsaustausch zwischen den mit der Planung im Grenzgebiet befassten Behörden der beiden Nachbarstaaten sowie der gegenseitigen Abstimmung vorbereitender planerischer Massnahmen<sup>59</sup>.

#### 4.23 Die internationale Koordinationsstelle der Regio

Grenzüberschreitende Kontakte im Bereich der Regionalplanung haben in der Regio einige Tradition: 1963 trat die erste "Regio-Planertagung" auf Einladung der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis in Basel zusammen, an der Planungsfachleute des Départements Haut-Rhin, der Planungsgemeinschaften Breisgau und Hochrhein sowie der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Solothurn teilnahmen<sup>60</sup>. Vier weitere solche Treffen folgten bis 1966. Wichtige Impulse gingen auch von einem durch die Arbeitsgruppe Regio Basiliensis veranstalteten internationalen Kongress von Regionalplanern aus ganz Europa aus<sup>61</sup>. Die Schaffung einer permanenten Koordinationsstelle für die grenzüberschreitenden Planerkontakte in der Regio beruht aber rechtlich auf einem interkantonalen Konkordat: Der am 2./9.6. 1969 zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land abgeschlossene Vertrag

grenznahen Raum zu prüfen. Die Raumplanungskommission geht davon aus, dass die ökologische Belastbarkeit in den Grenzen des zulässigen Belastungsrahmens angemessen zwischen beiden Staaten aufgeteilt wird." Ziff. 5: "Bei den Standortprüfungen für Energieanlagen sollen die grenzüberschreitenden Zusammenhänge des Naturhaushaltes, der Landschaft sowie der räumlichen Ordnung und Entwicklung künftig vermehrt beachtet werden. Es muss darauf hingewirkt werden, dass die Planungsträger und die Genehmigungsbehörden beiderseits der Grenzen und gegenüber Drittstaaten für die Standortwahl und den Bau von Kernkraftwerken möglichst die gleichen Beurteilungskriterien und Sicherheitsmassstäbe anlegen und entsprechende Genehmigungsverfahren entwickeln." Der Text wurde uns vom Amt des Delegierten für Raumplanung zur Verfügung gestellt. Vgl. auch *Geschäftsbericht BR*, 1975, 159.

58 "Raumplanung über die Grenzen", *Basler Zeitung*, Nr. 178, Mittwoch, 5.7.1978, 23.

59 Vgl. auch BOTHE, Rechtsprobleme, 80 ff.

60 *regio report*, 1973, 29 ff.

61 Vgl. dazu: ARBEITSGRUPPE Regio Basiliensis, *Internationale Regio Planertagung 1965*, Schriften der Regio Nr. 3, Basel 1965, 300 S.

betreffend die Organisation und Durchführung der Regionalplanung<sup>62</sup> sah nämlich neben der Schaffung einer gemeinsamen Regionalplanungsstelle, die administrativ der Baudirektion Basel-Land angegliedert ist, auch die Institution einer "Internationalen Koordinationsstelle" vor, die administrativ der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis angegliedert wurde. Nach Ziff. 9 des Konkordates umfasst der Aufgabenkreis der internationalen Koordinationsstelle die "Unterstützung der Organe der Regionalplanung und der staatlichen Planungsstelle bei Aufgaben der Koordination und Information, die sich aus der Regionalplanung im schweizerischen Teil der Region Basel über die Landesgrenzen hinweg ergeben".

Die Kosten der Koordinationsstelle<sup>63</sup> werden zu 75% vom Kanton Basel-Stadt und zu 25% vom Kanton Basel-Land getragen. Eine Erhöhung des jährlichen Kredites bedarf eines Beschlusses der Parlamente der beiden Kantone. Die Aufsicht über die Koordinationsstelle wird von einer regierungsrätlichen Delegation für Regionalplanung ausgeübt, die nach Ziff. 3 des Konkordates aus je drei Regierungsräten der beiden vertragschliessenden Kantone besteht. Das Pflichtenheft der Koordinationsstelle wurde von dieser Delegation genehmigt<sup>64</sup>. Die internationale Koordinationsstelle ist personell und administrativ eng mit dem Sekretariat der privatrechtlichen Arbeitsgruppe Regio Basiliensis verflochten. Welches ist nun die Rechtsnatur dieser Koordinationsstelle? Obwohl die Koordinationsstelle als "international" bezeichnet wird und die Zusammenarbeit mit den Planungsstellen des benachbarten Auslandes zum Ziele hat, stellt sie rechtlich eine interkantonale Institution dar, da ihre Rechtsgrundlage in einem Konkordat zu finden ist. Der internationale Bezug der Koordinationsstelle liegt also in ihrer Zielsetzung, nicht aber in ihrer rechtlichen Trägerschaft. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Planungsgremien, welche die Koordinationsstelle nach dem Konkordat anzustreben hat, beruht weitgehend auf freiwilligen Kontakten und ist nicht vertraglicher Natur. Auf französischer Seite bestehen vor allem Kontakte mit der halböffentlichen regionalen Entwicklungsgesellschaft "Association de développement et d'industrialisation de la région d'alsace" (ADIRA) und mit der privatrechtlichen französischen Arbeitsgruppe "Régio du Haut-Rhin", während der Gesprächspartner auf der deutschen Seite das Regierungspräsidium Südbaden ist<sup>65</sup>. Aus dem Tätigkeitsbereich der internationalen Koordinationsstelle seien nur die vorzüglichen Arbeitsberichte erwähnt, welche in Zusammenarbeit mit zahlreichen Planungsgremien des Inlandes und des benachbarten Auslandes entstanden sind und einen Überblick über das geltende Planungsrecht, die Planungsorganisationen und die Wirkungsbereiche der Planungsinstrumente in der Nordwestschweiz, im Elsass und in Südbaden vermitteln<sup>66</sup>, die

62 BL-GS, Bd. 4, Nr. 391a; BS-GS, Bd. 49 (1969–71), 195; Text abgedruckt in: *regio report*, 1973, 34; vgl. auch KISS/PRIEUR, 10 ff.

63 Der jährliche Kredit beträgt zur Zeit Fr. 306'000.—.

64 *regio report*, 1973, 40.

65 *regio report*, 1973, 37.

66 INTERNATIONALE Koordinationsstelle der Regio, *Planungsrechtliche und organisatorische Synopsis der Regio*, Arbeitsbericht Nr. 1, Basel, Winter 1971/72, 158 S.

Bevölkerungsprognosen im Gesamtbereich der Regio zusammenstellen<sup>67</sup> sowie die Raumordnungsziele in den einzelnen Teilbereichen der Regio systematisch erfassen<sup>68</sup>. Daneben sammelt die Koordinationsstelle weitere Planungsdaten und vermittelt Informationen zu Einzelproblemen mit grenzüberschreitendem Charakter. Sie führte auch das Sekretariat der "Conférence tripartite permanente de coordination régionale", welche seit 1971 als informelles Gesprächsforum von Behördenvertretern der drei nationalen Teilgebiete der Regio diente (vgl. hinten 5.2).

#### 4.24 *Hinweis auf weitere mit der grenzüberschreitenden Planung in der Region Basel befasste Institutionen*

Die grenzüberschreitende Planung gehört, wie oben ausgeführt, seit ihrer Gründung zu den Hauptzielen der privatrechtlichen Arbeitsgruppe Regio Basiliensis. Sie muss deshalb auch in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Obwohl die faktische Wirkung der Initiativen der Regio auf die Entwicklung der gemeinsamen Planung in der Regio nicht unterschätzt werden darf, geben sie doch unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Aspekte grenzüberschreitenden Zusammenwirkens kaum zu weiteren Untersuchungen Anlass. Erwähnt werden soll auch die im Jahre 1973 gegründete lose Vereinigung von Planungsverbänden und anderen mit der Planung im Bereich des Oberrheingrabens zwischen Basel und Strassburg befassten Institutionen aus allen drei nationalen Teilbereichen dieses Gebiets, die unter dem Namen "Konferenz Oberrheinischer Regionalplaner" besteht<sup>69</sup>. Die grenzüberschreitende Raumplanung steht auch auf der Traktandenliste der durch Briefwechsel zwischen den Regierungen Frankreichs, der Bundesrepublik und der Schweiz geschaffenen "Commission tripartite" für die Region Basel, die hinten näher betrachtet wird (vgl. hinten Punkt 5.431).

#### 4.25 *Regionalplanungskoordination in der Region Genf*

Obwohl die Gründung einer gemeinsamen Raumplanungskommission mit Frankreich, analog zur schweizerisch-deutschen Raumplanungskommission, seit einiger Zeit angestrebt wird<sup>70</sup>, konnte bis anhin noch keine solche Kommission eingesetzt werden. Auch fehlt es in der Region Genf an einer privatrechtlichen Institution wie

67 INTERNATIONALE Koordinationsstelle der Regio, *Bevölkerungsprognosen der Regio*, Arbeitsbericht Nr. 2, Basel, November 1973.

68 INTERNATIONALE Koordinationsstelle, a.a.O. (Fn. 31), 134 S.

69 regio report, Nachtrag 1, 1975, 12; KONFERENZ Oberrheinischer Regionalplaner, *Oberrheingraben – Dringlicher Antrag*, Zürich 1974, 14 S.

70 *Geschäftsbericht BR*, 1976, 150.

der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis, die, weitgehend von der Industrie getragen, den Gedanken der grenzüberschreitenden Planung aufnahm. Planungskoordination im restriktiven Sinne eines gegenseitigen Informationsaustausches von für die Regionalplanung relevanten Daten erfolgt vor allem innerhalb der durch den Briefwechsel zwischen der französischen und der schweizerischen Regierung vom 12.3. 1973 geschaffenen Kommission und des Regionalkomitees für die nachbarlichen Fragen in der Region Genf (vgl. hinten Punkt 5.3). In der Tat hat das Regionalkomitee eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Raumplanung in der Genfer Region befasst und zu diesem Zwecke Planungsdaten austauscht<sup>71</sup>. Von einer konzentrierten Regionalplanung über die Staatsgrenzen hinweg kann aber keine Rede sein.

Ein sehr weitgehender Vorstoss zur Schaffung einer eigentlichen übernationalen Planungsstelle mit internationalrechtlichem Status und mit Hoheitsbefugnissen wurde hingegen im Jahre 1973 vom Genfer Nationalrat Ziegler als Motion im Nationalrat eingebracht<sup>72</sup>. Dieser Vorstoss zielte auf den Abschluss eines Vertrags zwischen der Schweiz und Frankreich ab, durch welchen eine internationalrechtliche Körperschaft für die Raumplanung in der Region Genf hätte eingesetzt werden sollen. Diese übernationale Planungsstelle hätte nach dem Motionär mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden sollen und hätte auch Hoheitsbefugnisse im Bereich der Raumplanung wahrgenommen. Das ergibt sich aus der mündlichen Begründung des Motionärs, wonach die Schaffung dieser Planungsstelle "des renoncations mutuelles de certains droits de souveraineté" impliziert hätte<sup>73</sup>. Die rechtliche Ausgestaltung dieser Planungsstelle wurde aber nicht näher erörtert. Sie hätte insbesondere in bezug auf die demokratische Beteiligung der Bevölkerung der Grenzregion an der "übernationalen" Planung und den Rechtsschutz dieser Bevölkerung gegenüber dem Erlass rechtsverbindlicher Pläne der grenzüberschreitenden regionalen Stufe gewaltige rechtliche Probleme aufgeworfen. Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht hätte die Übertragung von Hoheitsbefugnissen an eine supranationale Organisation einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Verfassungs-

71 *Mémorial GE*, 1977, 4900 f.; RICQ, Réponses, 27 ff.

72 *Sten Bull NR*, 1973, 1033 ff.; Text der Motion vom 29.2.1972: "Le manque de place de la population genevoise est dès maintenant inquiétant. Il contribue fortement à la crise insoluble du logement. Or, comme la plupart des villes suisses, Genève aura doublé le nombre de ses habitants d'ici à la fin du siècle.

L'unique solution pour remédier à ce manque de place paraît être l'aménagement supranational et le regroupement des équipements collectifs du canton de Genève, du Nord-Genevois, du Pays de Gex, du Faucigny et du Bas-Chablais.

Le Conseil fédéral est invité:

1. A élaborer, en collaboration avec le canton de Genève et les différentes collectivités genevoises intéressées, le projet d'une agence franco-suisse d'aménagement supranational;
2. A entamer avec le gouvernement de Paris des négociations devant aboutir à la mise sur pied de cette agence dans les meilleurs délais;
3. A confier à cette agence, dès sa constitution, l'examen de diverses solutions concrètes proposées dès aujourd'hui par différentes collectivités genevoises."

73 *Sten Bull NR*, 1973, 1035 (Votum ZIEGLER).

gesetzgeber bedurft<sup>74</sup>. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die Rechtsform einer durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffenen Körperschaft oder Anstalt mit internationalrechtlichem Status für die Zusammenarbeit und Integration innerhalb einer Grenzregion grosse praktische Bedeutung erlangen könnte, da sie, neben der eher theoretischen Möglichkeit der Schaffung eigentlicher übernationaler Gebietskörperschaften auf der Ebene der Grenzregion, die am weitesten gehende Form grenzüberschreitenden regionalen Zusammenwirkens darstellt<sup>75</sup>. Sie ist, wie am Beispiel des Flughafens von Basel-Mulhouse noch zu zeigen sein wird, auch in der Praxis bereits erprobt (vgl. hinten Punkt 4.342). Im Entwurf des Europarates für ein europäisches Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden werden ebenfalls Möglichkeiten für die Schaffung solcher Körperschaften über die Grenzen hinweg aufgezeigt<sup>76</sup>. Die Motion Ziegler wurde hingegen im Nationalrat auch in der Form eines Postulates mehrheitlich abgelehnt.

## 4.3 Der Regionalverkehr

### 4.31 *Allgemeines*

Die Bezeichnung Regionalverkehr wird hier in einem sehr allgemeinen Sinn verwendet. Aufgezeigt wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die sich hauptsächlich auf den Verkehr innerhalb der beiden Untersuchungsräume, aber über die Staatsgrenze hinweg bezieht. Dabei darf aber nicht ausser acht gelassen werden, dass etwa die Koordination des Nationalstrassenbaus an der Staatsgrenze oder die Einrichtung von Bahnhöfen und Flugplätzen nicht nur von regionaler Bedeutung sind, sondern auch den internationalen Transitverkehr betreffen. Die folgende Darstellung ist notwendigerweise unvollständig. Sie soll die vielfältigen Aspekte der Zusammenarbeit aufzeigen, die zur Überwindung der Staatsgrenzen in bezug auf den grenzüberschreitenden Verkehr notwendig sind.

74 *Sten Bull NR*, 1973, 1036 (Votum BR FURGLER); SCHINDLER, *Supranationale Organisationen*, 203 f.

75 VISSCHER, 102; ADAM, 323 S.; ORIANNE, 29.

76 Dokument CE, CDRM (77) 17 (addendum).

## 4.32 Öffentliche Verkehrsmittel im grenzüberschreitenden Nahverkehr

### 4.321 Allgemeines

Die Frage der Einrichtung von grenzüberschreitenden Buslinien im Personenverkehr stellt sich als internationalverwaltungsrechtliches Problem. Innerhalb des Territoriums der Schweiz hat der Bund gemäss dem Postverkehrsgesetz ein sogenanntes Personenbeförderungsregal. Nach Art. 10 der Automobilkonzessionsverordnung vom 4.1.1960<sup>77</sup> kann das Recht, Reisende mit regelmässigen Fahrten gewerbmässig zu befördern, durch Konzessionen an Dritte verliehen werden. Konzessionsbehörde ist nach Art. 20 dieser Verordnung das EVED. Die für die Konzessionserteilung notwendigen Abklärungen werden vom Eidgenössischen Amt für Verkehr vorgenommen, welches auch die Aufsicht über den Betrieb der konzessionierten Unternehmungen ausübt. Es werden zwei Konzessionstypen unterschieden: die Konzession I für fahrplanmässige Fahrten und die Konzession II für nicht fahrplanmässige Fahrten, die aber regelmässig und gewerbmässig durchgeführt werden. Auch in den beiden Nachbarstaaten, der Bundesrepublik und Frankreich, unterliegt der regelmässige Personenverkehr einer Bewilligung oder einer Konzession. Die Einrichtung grenzüberschreitender Buslinien setzt demnach die Existenz eines Verfahrens voraus, durch welches die für das jeweilige Hoheitsgebiet zu erteilenden Konzessionen oder Bewilligungen harmonisiert werden. Die Schweiz hat mit beiden hier interessierenden Nachbarstaaten Abkommen abgeschlossen, welche den grenzüberschreitenden Linienverkehr regeln<sup>78</sup>: Gemäss Abschnitt II. des Abkommens mit Frankreich vom 20.11.1951 und gemäss § 4 des Abkommens mit der Bundesrepublik vom 17.12.1953, welche Bestimmungen sich materiell weitgehend entsprechen, sind demnach Gesuche um Einrichtung eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs bei der zuständigen Behörde desjenigen Staates einzureichen, in welchem das Fahrzeug immatrikuliert ist. Diese Gesuche werden dann, versehen mit einer Stellungnahme der obersten Verkehrsbehörde dieses Staates, der zuständigen Behörde des Nachbarstaates weitergeleitet. Die Erteilung der nach nationalem Recht erforderlichen Konzession oder Bewilligung für den Linienverkehr setzt dann voraus, dass sich die zuständigen Instanzen der beiden Nachbarstaaten über die Zweckmässigkeit einer Linie einig sind und dass Gegenrecht gewahrt ist. Zu bemerken ist im weiteren, dass sich die erwähnten vertraglichen Bestimmungen nicht nur auf den Linienverkehr im grenzüberschreitenden regionalen Kontext beziehen, sondern ganz allgemein den Linienverkehr zwischen den Vertragsstaaten regeln, ebenso den Transit-Linienverkehr.

77 SR 744.11.

78 AS 1952, 607 (Abkommen vom 20.11.1951 zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend Strassentransporte von Personen und Waren); AS 1954, 434 (Abkommen vom 17.12.1953 zwischen dem Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement und dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland über den gewerblichen Strassen-, Personen- und Güterverkehr).

Bezüglich des grenzüberschreitenden, nicht fahrplanmässigen Busverkehrs für Touristen zwischen dem Kanton Genf und dem französischen Département Hochsavoyen besteht ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Eidgenössischen Amt für Verkehr und dem zuständigen französischen Ministerium, vertreten durch den Präfekten des Départements Hochsavoyen<sup>79</sup>.

#### 4.322 Die grenzüberschreitenden Buslinien in der Region Genf

Die Genfer Verkehrsbetriebe sind als Rechtsnachfolger der Compagnie genevoise des tramways électriques gemäss dem kantonalen Gesetz vom 21.11.1975<sup>80</sup> unter dem Namen Transports publics genevois als öffentliche Anstalt des kantonalen Rechts konstituiert. Sie bedienen heute drei französische Grenzorte: Es handelt sich um die Buslinien nach Ferney (1974: 186'836 Reisende), St-Julien (1974: 308'363 Reisende) und St-Genis (1974: 16'349 Reisende)<sup>81</sup>. Für den Betrieb der französischen Teilstrecken der Buslinien sind die Genfer Verkehrsbetriebe im Besitz von Bewilligungen gemäss dem im vorgehenden Abschnitt behandelten Verfahren. Im zuhanden des Regionalkomitees für nachbarliche Fragen erstatteten Bericht über den Regionaltransport in der Grenzregion Genf schlägt RICQ eine erhebliche Erweiterung der Buslinien der Genfer Verkehrsbetriebe im französischen Teilbereich der Grenzregion vor<sup>82</sup>. Ein weiterer Bezug zum französischen Teil der Grenzregion ergibt sich aus Art. 9 lit. e der Loi sur les Transports publics genevois: Obwohl die Trägerschaft der Verkehrsbetriebe eine solche des kantonalen Genfer öffentlichen Rechtes ist, nimmt im Verwaltungsrat der Verkehrsbetriebe ein Vertreter der französischen Grenzregion Einsitz, welcher vom Genfer Regierungsrat gewählt wird.

Im weiteren bedienen private französische und schweizerische Transportgesellschaften regelmässig Ortschaften im weiteren Umkreis von Genf. Es handelt sich etwa um die Buslinien nach Chamonix, entlang der linken Seeseite bis nach St-Gingolph, nach Divonne und nach Bellegarde<sup>83</sup>. Auch hier ist eine Erweiterung der Linien zuhanden des Regionalkomitees für nachbarliche Fragen vorgeschlagen<sup>84</sup> und auch teilweise bereits in Angriff genommen worden<sup>85</sup>. Die Bedeutung des regionalen Busverkehrs zeigt sich auch in der hohen Frequenz der "Gare routière"

79 Accord du 28.6.1974 entre les administrations française et suisse pour l'entrée, dans le département de la Haute-Savoie, de cars immatriculés dans le canton de Genève et pour l'entrée, dans le canton de Genève, de cars immatriculés dans le département de la Haute-Savoie (nicht veröffentlicht).

80 GE-RS H 1 11.

81 Schriftliche Auskunft der Verwaltung der CGTE vom 24.10.1975.

82 RICQ, Les transports en commun, 137 ff.

83 RICQ, Les transports en commun, 139.

84 RICQ, Les transports en commun, 137 ff.

85 *Mémorial GE*, 1977, 4898.

in Genf. Dazu kommt, dass ein Teil der Grenzgänger mit Firmenbussen regelmässig an den Arbeitsplatz im Kanton Genf geführt wird<sup>86</sup>. Im bereits erwähnten, zuhanden des Regionakomitees für nachbarliche Fragen erstellten Untersuchungsbericht wird schliesslich langfristig die Schaffung eines grenzüberschreitenden regionalen Transportplanes (un plan régional transfrontalier des transports) angeregt, durch welchen eine kohärente Nahverkehrspolitik in beiden nationalen Teilbereichen der Region Genf ermöglicht werden sollte. In institutioneller Hinsicht bleibt der Vorschlag allerdings undeutlich. Der Bericht präzisiert immerhin, dass dabei der durch den Briefwechsel vom 12.2.1973 geschaffenen Organisation auf der Ebene der Genfer Grenzregion eine wichtige Rolle zukommen sollte (Regionalkomitee für nachbarliche Fragen und die von diesem eingesetzte Arbeitsgruppe Transport)<sup>87</sup>.

#### 4.323 Grenzüberschreitender Tram- und Busverkehr in der Region Basel

Zwischen den Jahren 1900 und 1957 führte eine direkte Tramverbindung der Basler Verkehrsbetriebe von Basel nach dem elsässischen St-Louis. Die Anlagen auf ausländischem Gebiet (insgesamt eine Strecke von 1,85 km) gehörten der Stadt St-Louis und wurden den Basler Verkehrsbetrieben verpachtet. Während der beiden Weltkriege war die Tramverbindung unterbrochen. Die Linie wurde mit elsässischem Personal betrieben. Wegen der hohen Betriebskosten wurde der Trambetrieb auf Ende 1957 eingestellt und durch eine Buslinie ersetzt, welche von einem französischen Transportunternehmen unter Verwaltung der Stadt St-Louis betrieben wird<sup>88</sup>.

Auch das elsässische Hüningen war zwischen den Jahren 1910 und 1961 mit Basel durch eine Tramlinie der Basler Verkehrsbetriebe verbunden. Betreffend den Bau und Betrieb des ausländischen Teils der Tramlinie schloss die Verwaltung der baselstädtischen Verkehrsbetriebe einen Vertrag mit der damals deutschen Stadt Hüningen, welcher dem baselstädtischen Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet wurde<sup>89</sup>. Heute besteht auf dieser Strecke ein Busbetrieb, der vom selben Unternehmen wie die Linie nach St-Louis durchgeführt wird<sup>90</sup>.

Eine weitere grenzüberschreitende Tramlinie wurde im Jahre 1919 in Betrieb genommen. Es handelte sich um die Strecke zwischen Riehen und dem Bahnhof Lörrach. Auch diese Linie wurde von den Basler Verkehrsbetrieben betrieben,

86 RICQ, Les transports en commun, 225.

87 RICQ, Les transports en commun, 159 ff.

88 PLEULER Rudolf, *75 Jahre Basler Verkehrsbetriebe*, 148. Neujahrsblatt, hrsg. von der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige, Basel 1970, 22 ff.; JENNY, 134.

89 Vertrag abgeschlossen vorbehaltlich der Ratifizierung durch den Regierungsrat und den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt zwischen der Verwaltung der kantonalen Strassenbahnen einerseits und dem Gemeinderat der Stadt Hüningen andererseits betreffend den Bau und Betrieb einer elektrischen Strassenbahn Basel–Hüningen; Text des Vertragsentwurfes in: *Gross-Rats-Protokoll BS*, Verhandlungen vom 3.12.1908, Bd. 1908/09, 256.

90 PLEULER, a.a.O. (Fn. 88), 39 ff.; JENNY, 134.

welche die Anlagen von der Stadt Lörrach gepachtet hatten. Wie bei den anderen grenzüberschreitenden Tramlinien ruhte der Verkehr während des 2. Weltkrieges. Nach dem Krieg übernahm die Stadt Lörrach den Betrieb auf der deutschen Strecke in eigener Regie. Das Rollmaterial und der elektrische Strom wurden von den Basler Verkehrsbetrieben geliefert, welche auch für die Ausbildung der Wagenführer verantwortlich waren. Seit im Jahre 1967 der Trambetrieb auf der deutschen Strecke durch eine Buslinie der Stadt Lörrach ersetzt wurde, besteht keine Verbindung mehr zwischen den beiden städtischen Verkehrsbetrieben: Beide Betriebe führen ihre Tram- respektive Buslinie bis an den Grenzübergang bei Riehen, ohne jedoch die Grenze zu überschreiten<sup>91</sup>.

Hinzuweisen ist noch auf eine Busverbindung, die von Riehen über Weil am Rhein nach Kleinhüningen führt. Diese Linie, deren beide Endpunkte auf schweizerischem Territorium liegen, wird durch die Verkehrsbetriebe der Stadt Weil am Rhein betrieben<sup>92</sup>.

Bezüglich der rechtlichen Aspekte grenzüberschreitender Buslinien ist auf die Bemerkung in Abschnitt 4.321 zu verweisen. Etwas komplizierter stellt sich der Betrieb einer Tramlinie auf fremdem Staatsgebiet dar, weil hier Schienen und andere Anlagen fest mit öffentlichem Strassengebiet verbunden sind. In allen drei oben erwähnten Fällen erfolgte die rechtliche Regelung des Trambetriebs auf fremdem Staatsgebiet nach denselben Grundsätzen. Nach dem zitierten Vertrag mit der Stadt Hünigen (vgl. Fn. 89) wurden die Geleise- und Stromleitungsanlagen auf deutschem (heute französischem) Gebiet durch die Stadt Hünigen erstellt gemäss den Projektplänen, die von der Basler Strassenbahnverwaltung ausgearbeitet und der Stadt Hünigen unentgeltlich abgetreten worden waren. Die Stadt Hünigen trat auch als Konzessionsnehmerin für die Tramlinie auf deutschem Gebiet auf. Der Trambetrieb auf dieser Strecke wurde aber von der baselstädtischen Strassenbahnverwaltung mit eigenem Rollmaterial und auf eigene Rechnung übernommen. Die festen Anlagen wurden ihr von der Stadt Hünigen verpachtet. Die baselstädtische Strassenbahnverwaltung hatte ein Rechtsdomizil im Gerichtskreis Hünigen zu begründen, damit allfällige zivilrechtliche Ansprüche aus dem Betrieb des Trams auf deutschem Gebiet ebendort gegenüber der Strassenbahnverwaltung geltend gemacht werden konnten.

91 PLEULER, a.a.O. (Fn. 88), 36 ff.; JENNY, 134 f.

92 JENNY, 136.

### 4.33 Der grenzüberschreitende Bahnverkehr

#### 4.331 Allgemeines

Die "internationalen" Bahnlinien und die Bahnhöfe an der Staatsgrenze, in welchen der internationale Bahnverkehr abgewickelt wird, sind Anlass zahlreicher zwischenstaatlicher Verträge, in welchen die vielfältigen Fragen, die sich aus dem Bahnbetrieb über die Staatsgrenze hinweg und auf fremdem Staatsgebiet ergeben, geregelt werden<sup>93</sup>. Es wird in der Folge die Rechtsstellung einiger grenzüberschreitender Bahnlinien untersucht, welche für den regionalen Verkehr innerhalb der beiden hier behandelten Grenzräume von Bedeutung sind. Zunächst ist jedoch kurz auf die Rechtsstellung der sogenannten internationalen Bahnhöfe in Basel und Genf hinzuweisen. Die Bezeichnung internationaler Bahnhof ist insofern verwirrend und unrichtig, als keiner der auf schweizerischem Territorium gelegenen Grenzbahnhöfe eine internationalrechtliche Trägerschaft aufweist. Der internationalrechtliche Bezug der in der Nähe der Staatsgrenze gelegenen Bahnhöfe liegt darin, dass bezüglich des Baus, des Betriebs oder der Benutzung dieser Bahnhöfe und der dazu führenden Verbindungstrecken durch ausländische Eisenbahngesellschaften internationale Vereinbarungen bestehen. Neben der Eidgenossenschaft treten auch die Grenz Kantone als Vertragsparteien auf, sei es als Eigentümer der Bahnanlagen (vgl. die Betriebsverträge des Kantons Genf mit französischen Eisenbahngesellschaften, hinten Abschnitt 4.334), sei es als am Bau oder Ausbau der Bahnanlagen direkt interessierte Partei<sup>94</sup>.

93 Vgl. dazu LAPRADELLE, 265 ff.; VISSCHER, 100 ff.; DIEZ, "Grenznachbarliche Beziehungen", in: *Handbuch AP*, 897; BECKER, 163 ff.; THOMAS Eckhart, "Grenzbahnhöfe auf fremdem Boden", in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. I, 704 f.; HESS Fritz, *Die neuere Eisenbahngesetzgebung des Bundes*, Bd. II, Solothurn 1945, 781 ff.

94 Bezüglich der Erstellung und des Betriebs der badischen Eisenbahnen auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt hat der Kanton Basel-Stadt folgende Verträge mit dem Ausland abgeschlossen (in chronologischer Reihenfolge):

- mit dem Grossherzogtum Baden betreffend die Weiterführung der Grossherzoglich-Badischen Rheintaleisenbahn durch das Gebiet des Kantons Basel-Stadt vom 19.2.1853: BS-GS, I–XLV, Bd. 3, 2596; KLEUBLER, 125 ff.
- mit dem Grossherzogtum Baden betreffend die Erstellung einer Wiesenthal-Eisenbahn vom 26.6.1860: BS-GS, I–XLV, 3, 2600; EAS, a.F. Bd. IV, 315; KLEUBLER, 129 ff.
- mit dem Grossherzogtum Baden betreffend die Erweiterung des badischen Hauptbahnhofs und die Erstellung eines Rangier- und Werkstätten-Bahnhofs auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt vom 10.3.1870: BS 13, 273; BS-GS, I–XLV, 3, 2606.
- mit der Grossherzoglichen Generaldirektion der Badischen Staatseisenbahnen über die Verlegung des Personenbahnhofs und den Umbau der übrigen Bahnhofteile der Grossherzoglich-Badischen Staatseisenbahnen in Basel vom 24./31.3.1900: BS-GS, I–XLV, 3, 2608; KLEUBLER, 152 ff.
- Nachtragsvertrag zum Vertrag vom 24./31.3.1900 vom 24.12.1910/20.1.1911: BS-GS, I–XLV, 3, 2612; KLEUBLER, 157 ff.
- mit dem Grossherzoglich-Badischen Finanzministerium, vertreten durch die Grossherzogliche Generaldirektion der Badischen Staatseisenbahnen, wegen Ablösung der

In den Verträgen des Bundes werden insbesondere Fragen betreffend die Einrichtung ausländischer Verwaltungsdienste im Bahnhofgelände geregelt. So erfolgt die Grenzabfertigung in den Bahnhöfen Basel-SBB, Basel Badischer Bahnhof, Genf-Cornavin und Genf Eaux-Vives nach dem System des "Einheitsbahnhofes" (gare unique). Das bedeutet, dass die zoll- und grenzpolizeilichen Kontrollen bei der Ein- und Ausreise von und nach dem benachbarten Ausland durch die Behörden der beiden beteiligten Staaten innerhalb desselben Bahnhofgeländes erfolgen und somit einem der beiden beteiligten Staaten die Befugnis eingeräumt werden muss, auf fremdem Staatsgebiet Amtshandlungen vorzunehmen. Die entsprechenden staatsvertraglichen Grundlagen wurden an anderer Stelle erörtert (vgl. vorne 1.32). Unter den Grenzbahnhöfen nimmt der Badische Bahnhof in Basel eine besondere Stellung ein<sup>95</sup>. Der Bau und Betrieb dieses Bahnhofs geht auf den Staatsvertrag zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden vom 27.7.1852 zurück<sup>96</sup>. Bau, Betrieb und Unterhalt der Bahnanlagen als Fortsetzung des deutschen Bahnnetzes auf schweizerischem Gebiet gehen gänzlich zu Lasten des deutschen Vertragspartners und werden heute von der Deutschen Bundesbahn, vertreten durch die Bundesbahndirektion Karlsruhe, wahrgenommen<sup>97</sup>. Im oben erwähnten Staatsvertrag werden allerdings die Hoheitsrechte des Bundes und des Kantons Basel-Stadt auf dem Bahnareal ausdrücklich vorbehalten. Daraus ergibt sich insbesondere, dass keine ausländischen bewaffneten Militärpersonen, keine Waffen und andere militärische Hilfsmittel auf dem schweizerischen Streckenteil befördert werden dürfen<sup>98</sup>. Die schweizerische Gesetzgebung ist auf die auf schweizerischem Gebiet gelegenen deutschen Bahnanlagen grundsätzlich anwendbar, obwohl hier zahlreiche Ausnahmen bestehen, etwa bezüglich der Rechtsstellung des auf schweizerischem Gebiet beschäftigten Personals der Deutschen Bundesbahn<sup>99</sup>. Besondere vertragliche Bestimmungen be-

Steuerfreiheit der badischen Eisenbahnbeamten mit badischer Staatsangehörigkeit im Kanton Basel-Stadt vom 23.8./6.9.1913: BS-GS, I–XLV, 2, 1518; KLEUBLER, 159 f.

- mit dem Deutschen Reiche (Eisenbahnfiskus), vertreten durch die Reichsbahndirektion in Karlsruhe, betreffend a) den Anschluss der Hafenbahn an den Basel-Badischen Verschubbahnhof, b) den Betrieb der Hafenbahn durch die Schweizerischen Bundesbahnen zwischen dem basel-städtischen Rheinhafen Kleinhüningen und dem Basel-Badischen Verschubbahnhof vom 16.12.1922/12.1.1923/1.2.1923 (neben dem Kt. BS traten auch die Schweizerischen Bundesbahnen als Vertragspartei auf): BS-GS, I–XLV, 3, 2623; HESS Fritz, a.a.O. (Fn. 93), Bd. II, 785 ff.; KLEUBLER, 169 ff.
- Nachtragsvertrag zum Vertrag vom 16.12.1922/12.1.1923/1.2.1923 vom 19.2./10.3./12.3.1925: BS-GS, I–XLV, 3, 2628; KLEUBLER, 174 f.

95 Vgl. die detaillierte Arbeit von KLEUBLER.

96 BS 13, 257.

97 AS 1973, 907 (Vereinbarung zwischen dem Vorsteher des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements und dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland über die deutschen Eisenbahnstrecken auf Schweizer Gebiet vom 25.8.1953); KLEUBLER, 26.

98 Art. 3 des Abkommens vom 25.8.1953 (Fn. 97).

99 Art. 6 ff. des Abkommens vom 25.8.1953 (Fn. 97); KLEUBLER, 57.

stehen auch bezüglich der Verbindungsstrecke zwischen dem Badischen Bahnhof und dem Bahnhof Basel SBB sowie bezüglich der Hafenbahn<sup>100</sup>.

Eine gemischte schweizerisch-deutsche Kommission, der schweizerischerseits Vertreter des Bundes, der betroffenen Grenzkantone und der SBB angehören, behandelt die Fragen, die mit dem Betrieb der Deutschen Bundesbahn auf schweizerischem Gebiet zusammenhängen und stellt den zuständigen Behörden der beiden Staaten Antrag<sup>101</sup>.

#### 4.332 Die Birsigtalbahn

Unter dem Aspekt der grenzüberschreitenden regionalen Beziehungen erweist sich die Birsigtalbahn zwischen Basel und dem solothurnischen Rodersdorf als besonders interessant: Diese Bahn führt teilweise über französisches Territorium und wird von Pendlern und Grenzgängern des baslerischen Einzugsgebietes benutzt<sup>102</sup>. Die Bahn wurde im letzten Jahrhundert nur von Basel bis nach dem baselländischen Therwil gebaut. Die Einweihung des zweiten Teilstückes von Therwil über Flüh nach Leymen (Frankreich) und Rodersdorf erfolgte im Jahre 1910. Bezüglich des Baus und Betriebs der Schmalspurbahn über französisches Hoheitsgebiet besteht kein Staatsvertrag. Die Birsigtalbahn AG erhielt gemäss Bundesbeschluss vom 30.10.1909 eine einheitliche Konzession für die gesamte auf schweizerischem Gebiet gelegene Bahnlinie zwischen Basel und Rodersdorf<sup>103</sup>. Diese Konzession wurde im Jahre 1950 erneuert<sup>104</sup>. Weder diese Konzessionen noch die dazugehörenden Botschaften des Bundesrates nehmen auf die Tatsache Bezug, dass die Bahnlinie über ausländisches Territorium verläuft. Für den elsässischen Teil der Bahnstrecke wurde am 19.12.1910 ein Lastenheft durch die zuständige Ministerialdirektion des Deutschen Reiches in Strassburg ausgestellt. Dieses Lastenheft wurde am 22.2.1932 durch ein Cahier de charge der französischen Verwaltung ersetzt, welches heute noch Gültigkeit hat<sup>105</sup>. An der französischen Station der Bahn in Leymen finden bis heute keine Güterabfertigung und keine Billetaussgabe statt. Die französischen Zöllner betreten den Zug nicht: Die Formalitäten der Grenzabfertigung werden am Bahnhof erledigt. Ein neuerer Notenwechsel zwischen der Schweiz und Frankreich regelt die Benutzung des ausländischen Teils der Bahnstrecke durch schweizerische Militärpersonen (vgl. vorne 2.32)<sup>106</sup>.

100 Vgl. die Zusammenstellung bei KLEUBLER, 118 ff.

101 Art. 10 f. des Abkommens vom 25.8.1953 (Fn. 97); KLEUBLER, 115.

102 JENNY, 135; BAUMANN Ernst, *Führer durch das Birsigtal*, Basel 1943, 67 ff.

103 BBl 1909 IV 407; EAS, Bd. XXV, 253 ff.

104 BBl 1950 I 570.

105 Gemäss Auskunft der BLT vom 1.3.1977.

106 RGDIP, 1966, 821 ff.

Die Birsigtalbahn AG fusionierte im Jahre 1974 mit drei anderen baselländischen Transportgesellschaften, die heute unter der Firma "BLT Baselland Transport Aktiengesellschaft" im Handelsregister eingetragen sind. Diese Fusion unterstreicht die regionale Bedeutung der Bahn und erhöht deren Betriebseffektivität.

#### 4.333 Die Wiesentalbahn

Der Bau der Wiesentalbahn, die von Basel über Lörrach und Schopfheim nach Zell im Wiesental führt, war bereits im Vertrag zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden über die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet vom 27.7.1852 vorgesehen (Art. 35)<sup>107</sup>. Da diese Bahn im Gegensatz zur Bahnlinie zwischen Basel und Freiburg i.Br. sowie zur Bahnverbindung, die entlang dem rechten Rheinufer zwischen Basel und Schaffhausen verläuft, vor allem für den grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der Basler Grenzregion von Bedeutung ist, soll hier näher darauf eingetreten werden. Der Bau und Betrieb dieser Bahn sind Gegenstand eines Staatsvertrages zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Grossherzogtum Baden vom 26.6.1860<sup>108</sup>. Dieser Vertrag bezieht sich ausdrücklich auf den oben erwähnten Hauptvertrag vom 27.7.1852. Wesentliches Merkmal beider Verträge ist die Tatsache, dass dem Grossherzogtum Baden das Recht eingeräumt wurde, die über schweizerisches Territorium führenden badischen Eisenbahnlinien unbehindert und auf eigene Kosten zu betreiben<sup>109</sup>. Das Grossherzogtum Baden ist Eigentümer der auf baslerischem Gebiet errichteten Bahnanlagen für die Wiesentalbahn, hat dafür aber keine Steuern zu bezahlen (Art. 5 des Vertrags vom 26.6.1860). Der Bau der auf baslerischem Gebiet errichteten Anlagen unterlag der Genehmigung durch die baselstädtische Regierung. Deren Mitwirkung war aber insofern eingeschränkt, als Baugrundsätze, die in Baden Anwendung fanden, in Basel nicht ausgeschlossen werden konnten (Art. 3).

Heute wird die Bahnlinie durch die Deutsche Bundesbahn betrieben. Obwohl die Grossherzoglich Badische Regierung im Vertrag vom 27.7.1852 die Verpflichtung übernommen hatte, beim Bau der Wiesentalbahn eine Station in Riehen zu errichten und somit eine lokale Bahnverbindung zwischen Basel und Riehen zu ermöglichen (Art. 35 I), ist die Benützung der Bahn zwischen Basel und Riehen nicht gestattet, was zu einer Anfrage des Riehener Gemeinderates bei der deutschen Bundesbahndirektion geführt hat<sup>110</sup>. Im übrigen wird die Grenzabfertigung auf dem Badischen Bahnhof und auf der Strecke Basel Badischer Bahnhof–Lörrach nach dem System

107 BS 13, 257.

108 EAS, a.F. Bd. 4, 315 (Übereinkunft vom 26.6.1860 zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Herstellung einer Wiesenthal-Eisenbahn), abgedruckt bei KLEUBLER, 130 f.

109 Vgl. dazu BECKER, 130 f.; KLEUBLER, 29 ff.

110 "Bahnbusbetrieb Lörrach–Basel?", *Basler Nachrichten*, 11.3.1976; KLEUBLER, 107.

des Rahmenabkommens zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung während der Fahrt durchgeführt (vgl. vorne 1.3232).

#### 4.334 Die Bahnverbindung Genf–Annemasse

Der Bau und Betrieb dieser Eisenbahnlinie, die von Genf nach der französischen Grenzstadt Annemasse führt, sind Gegenstand eines Staatsvertrages zwischen der Schweiz und Frankreich vom 14.6.1881<sup>111</sup>. Darin verpflichteten sich die beiden Regierungen, den Bau einer Normalspurbahn zu gewährleisten und das zwischen den Grenzstationen gelegene Teilstück nach Möglichkeit durch die gleiche Gesellschaft betreiben zu lassen. Im weiteren enthält das Abkommen Bestimmungen betreffend die Beförderungsart, die Zoll- und Polizeikontrollen sowie betreffend den Post- und Telegraphenverkehr. Die Eisenbahnanlagen zwischen dem Bahnhof Genf Eaux-Vives und der Schweizer Grenze befinden sich im Eigentum des Kantons Genf. Nach Massgabe eines zwischen der Eidgenossenschaft und dem Kanton Genf abgeschlossenen Vertrags vom 7.5.1912<sup>112</sup> hätte die Eisenbahnlinie auf der Schweizer Seite auf den Zeitpunkt der Eröffnung der Verbindungsstrecke zwischen dem Hauptbahnhof Genf-Cornavin und dem Bahnhof Genf Eaux-Vives in das Eigentum des Bundes übergehen sollen. Diese Verbindungsstrecke ist aber nie gebaut worden. Gerade weil dieses Verbindungsstück fehlt, ist die praktische Bedeutung der Bahnverbindung zwischen Genf und Annemasse heute gering<sup>113</sup>.

Der Kanton Genf ist als Eigentümer der Bahnanlagen auf Schweizer Gebiet auch Inhaber der Bahnkonzession. Diese ist letztmals durch Bundesbeschluss vom 26.9.1968 erneuert worden<sup>114</sup>. Der Kanton Genf schloss seinerseits mit der Eisenbahngesellschaft Paris-Lyon-Mittelmeer im Jahre 1885 einen Betriebsvertrag ab, in welchem sich die französische Gesellschaft zur Übernahme des Bahnbetriebes von Genf bis zur französischen Grenze verpflichtete<sup>115</sup>. Dieser Vertrag wurde im Jahre 1913 durch einen neuen Betriebsvertrag zwischen dem Kanton Genf und der französischen Eisenbahngesellschaft abgelöst, gemäss welchem sämtliche Einnahmen aus dem Bahnbetrieb der französischen Gesellschaft zufließen<sup>116</sup>. Die hohen Betriebsdefizite der Bahn veranlassten aber die an Stelle der Eisenbahngesellschaft Paris-Lyon-Mittelmeer getretene französische Staatsbahn (SNCF), den Betriebsvertrag

111 BS 13, 234 (Übereinkunft zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend den Anschluss der Eisenbahn Genf–Annemasse an das savoyische Bahnnetz bei Annemasse vom 14.6.1881).

112 SR 742.33; BBl 1912 III 659.

113 BBl 1968 I 425 f.; RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 167.

114 VAS 1968, 303; BBl 1968 I 436.

115 BBl 1885 II 95; EAS, Bd. VIII, 129.

116 BBl 1914 I 321; EAS, Bd. XXX, 54.

auf Ende 1951 zu kündigen<sup>117</sup>. Die Verhandlungen zwischen dem Kanton Genf und der französischen Bahngesellschaft führten zum Abschluss eines Modus vivendi vom 10.7./12.8.1953. Danach wurde der im Jahre 1913 unterzeichnete Vertrag erneuert und insofern abgeändert, als sich der Kanton Genf zur Zahlung eines jährlichen Beitrags an das Betriebsdefizit des schweizerischen Streckenteils verpflichten musste<sup>118</sup>. Die Höhe des Beitrags wird jährlich neu vereinbart. Der Modus vivendi wird jeweils stillschweigend erneuert<sup>119</sup>. Die Grenzabfertigung auf der Strecke zwischen Genf und Annemasse sowie im Bahnhof Annemasse ist Gegenstand eines Notenwechsels zwischen den beiden beteiligten Staaten (vgl. vorne 1.3232).

#### 4.34 *Die Flugplätze von Basel-Mulhouse und Genf-Cointrin*

##### 4.341 Allgemeines

Beide Flugplätze, so unterschiedlich sie hinsichtlich ihrer rechtlichen Stellung sind, haben zunächst zwei Dinge gemeinsam: Sie sind einerseits für ein regionales Einzugsgebiet relevant, welches die Staatsgrenzen überschreitet<sup>120</sup>, und sie bilden andererseits Gegenstand internationaler Vereinbarungen. Unter dem Aspekt der grenznachbarlichen Zusammenarbeit bezüglich der Grenzregionen von Basel und Genf ist deshalb eine summarische Übersicht über die internationalrechtlichen Grundlagen dieser beiden Flughäfen angezeigt. Darüber hinaus stellen gerade der Bau und Betrieb des Flugplatzes von Basel-Mulhouse einen Modellfall internationalrechtlicher Zusammenarbeit dar, die für die gemeinsame Lösung grenzüberschreitender Infrastrukturaufgaben wertvolle Hinweise geben kann.

##### 4.342 Der Flughafen von Basel-Mulhouse

Bau und Betrieb des gänzlich auf französischem Hoheitsgebiet in Blotzheim gelegenen Flughafens von Basel-Mulhouse sind Gegenstand eines Staatsvertrages zwischen der Schweiz und Frankreich<sup>121</sup>. Der Hauptgrund dafür liegt darin, dass der Bau eines Flugplatzes in der Nähe von Basel vor allem im Interesse des schweizerischen Luftverkehrs lag, jedoch auf schweizerischem Hoheitsgebiet kein angemessenes

117 BBl 1968 I 425.

118 BBl 1968 I 425.

119 BBl 1968 I 425.

120 Vgl. ARBEITSGRUPPE Regio Basiliensis (Hrsg.), *Regio-Luftverkehr, Analysen und Prognosen*, Schriften der Regio Nr. 4, Basel 1965, 139 S.; RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 175 ff.

121 AS 1950, 1299 (Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim vom 4.2.1949).

Gelände zur Verfügung stand<sup>122</sup>. Das Projekt eines längs der französischen Grenze gelegenen Flughafens auf schweizerischem Gebiet bei Allschwil hätte ebenfalls den Miteinbezug französischen Hoheitsgebietes impliziert, wurde aber vor allem aus luftverkehrstechnischen Gründen fallengelassen<sup>123</sup>.

Hinsichtlich des Baus der Flugplatzanlagen und der Zufahrtsstrassen auf französischem Gebiet wurde im oben zitierten Staatsvertrag (Art. 2 Ziff. 3) folgende finanzielle Regelung getroffen: Der Bundesrat verpflichtete sich, die Kosten des ersten Ausbaus nach Massgabe der Beilagen zum Staatsvertrag (Anlagen II und III: Pflichtenheft, Baubeschrieb und Kostenvoranschlag) zu seinen ausschliesslichen Lasten zu nehmen, während Frankreich die bereits bestehenden Einrichtungen sowie die für den Flugplatz und die Zufahrt erforderlichen Grundstücke zur Verfügung stellte (Art. 2 Ziff. 2). Im internen schweizerischen Verhältnis wurden die vom Bundesrat eingegangenen finanziellen Verpflichtungen vom Kanton Basel-Stadt übernommen. Diese Übernahme der Kosten durch den Kanton Basel-Stadt ist bereits in Art. 1 Ziff. 4 des Staatsvertrages stipuliert, ohne dass jedoch diese Bestimmung für den Kanton Basel-Stadt unmittelbar wirksam werden konnte<sup>124</sup>. Die Wirksamkeit der finanziellen Verpflichtung des Kantons Basel-Stadt besteht nur im Innenverhältnis gegenüber dem Bund nach Massgabe der zwischen dem Bund und diesem Kanton abgeschlossenen Vereinbarung vom 4.5.1950<sup>125</sup>. Die Frage nach der rechtlichen Struktur des Dreiecksverhältnisses zwischen Frankreich, der Eidgenossenschaft und dem Kanton Basel-Stadt wurde aktuell, als die Eidgenossenschaft und Frankreich mit Notenwechsel vom 25.2.1971<sup>126</sup> eine Erweiterung des Pistengeländes vereinbarten und die Kosten entsprechend dem Art. 2 des Staatsvertrages aufteilten: Gegen den vom Basler Grossen Rat gewährten Kredit für die Pistenverlängerung wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 26.9.1971 lehnte der baselstädtische Souverän die Gewährung eines Kredites von Fr. 26 Mio. für die Pistenverlängerung ab. In einem vom Regierungsrat des Kantons BS eingeholten Rechtsgutachten wurde festgestellt, dass die im Notenwechsel vom 25.2.1971 durch die Eidgenossenschaft eingegangene finanzielle Verpflichtung den Kanton nicht unmittelbar verpflichten könne, weil gemäss Art. 4 lit. b der Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Kanton BS eine Abänderung des Staatsvertrages und der Anhänge durch die Eidgenossenschaft "im Einvernehmen mit dem Kanton Basel-Stadt" zu regeln sei und ein solches Einvernehmen mangels Zustimmung des für die Kreditbewilligung kompetenten Verfassungsorganes nicht vorliege<sup>127</sup>. In einer zweiten Volksabstimmung vom 7.11.1976 wurde der erforderliche Kredit von Fr. 23 Mio. schliesslich bewilligt.

122 BBl 1949 II 797.

123 BBl 1949 II 743 ff.

124 SCHINDLER, Rechtsgutachten, 8 f.

125 BS-GS, I-XLV, Bd. 3, 2765 (Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement, und dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch den Regierungsrat, vom 4.5.1950).

126 AS 1971, 717 (Änderung von Anhang II des Staatsvertrages); AS 1971, 719 (Änderung von Anhang III des Staatsvertrages).

127 SCHINDLER, Rechtsgutachten, 25 ff.; 55 f.

Besonders interessant erweist sich der Staatsvertrag vom 4.7.1949 bezüglich der Trägerschaft und Organisation des Flughafens: Gemäss Art. 1 Ziff. 2 des Staatsvertrages wurde eine öffentlich-rechtliche Unternehmung gegründet, deren Statuten dem Staatsvertrag als Anlage 1 beigelegt wurden<sup>128</sup>. Zweck dieser Unternehmung ist nach Art. 1 der Statuten der Bau und Betrieb des ausschliesslich für den Zivilverkehr bestimmten Flughafens Basel-Mulhouse. Die in den Statuten normierte Organisation der Unternehmung entspricht ungefähr derjenigen einer Aktiengesellschaft<sup>129</sup>. Als Organe sind vorgesehen ein Verwaltungsrat, der sich aus acht französischen und acht schweizerischen Mitgliedern zusammensetzt, ein Direktionskomitee, das aus den Reihen des Verwaltungsrates gebildet wird, und ein Direktor als Vollzugsorgan des Verwaltungsrates. Zusätzlich besteht das Amt eines Flughafenkommandanten, der jedoch als Leiter der technischen Dienste und Angestellter der französischen Regierung nur teilweise der Flughafenunternehmung angegliedert ist.

Der Verwaltungsrat, dessen Mitglieder von den zuständigen Fachministern der beiden beteiligten Staaten ernannt werden (Art. 3 Ziff. 1 der Statuten), und der aus seiner Mitte einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten wählt, die verschiedener Staatsangehörigkeit sein müssen (Art. 8 der Statuten), ist oberstes Geschäftsführungsorgan der Unternehmung und besitzt zu diesem Zweck "die weitgehendsten Vollmachten, um im Namen des Flughafens zu handeln und um alle für dessen Zwecke erforderlichen Handlungen und Geschäfte auszuführen oder die Ermächtigung dafür zu erteilen" (Art. 12 Ziff. 1 der Statuten). Gewisse Beschlüsse des Verwaltungsrates, die in Art. 13 Ziff. 1 der Statuten erschöpfend aufgezählt sind, müssen den zuständigen französischen und schweizerischen Behörden zur Genehmigung unterbreitet werden. Dem aus den Reihen des Verwaltungsrates gebildeten Direktionskomitee müssen Präsident und Vizepräsident angehören. Diesem Komitee tritt der Verwaltungsrat einen Teil seiner Befugnisse ab (Art. 9 der Statuten).

Die Aufgaben des Flughafendirektors liegen auf wirtschaftlichem und kaufmännischem Gebiet. Er wird, ebenso wie sein Stellvertreter, vom Verwaltungsrat gewählt (Art. 12 Ziff. 2 und 17 f. der Statuten).

Eine besondere Stellung nimmt der Kommandant des Flughafens ein. Sie hängt damit zusammen, dass nach Art. 4 Ziff. 1 des Staatsvertrages die technischen Dienste (z.B. radioelektrische Dienste, Flug- und Pistendienst usw.) nicht durch die Flughafenunternehmung, sondern durch die französische Regierung sichergestellt werden. Sie unterstehen dem Flughafenkommandanten als Bedienstetem der französischen Regierung (Art. 20 der Statuten). Allerdings besteht die Möglichkeit, den Flughafenkommandanten gleichzeitig zum Vizedirektor des Flughafenunternehmens zu wählen (Art. 19 Ziff. 4 der Statuten), womit dieser eine Doppelstellung bekleidet.

128 AS 1950, 1309.

129 GULDIMANN Werner, "Internationales Luftrecht", *SJIR*, VII, 1950, 311.

Welches ist nun die Rechtsnatur dieser Flughafenunternehmung<sup>130</sup>? Folgende Aspekte sind zu berücksichtigen: Einmal ist der Gründungs- und Organisationsakt der Unternehmung Gegenstand einer zwischenstaatlichen Vereinbarung. Hinsichtlich ihres Konstitutivaktes entstammt mithin die Unternehmung dem Völkerrecht. Dasselbe gilt bezüglich der Organisationsform. Der öffentlich-rechtliche Charakter der Unternehmung zeigt sich darin, dass die Organe (im übrigen auch die Finanzkontrolle gemäss Art. 23 f. der Statuten) zum Teil durch die beiden beteiligten Regierungen bestimmt werden, denen auch wichtige Beschlüsse des Verwaltungsrates zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Der internationale Charakter der Organisation der Flughafenunternehmung ergibt sich daraus, dass die Organe paritätisch aus französischen und aus schweizerischen Mitgliedern bestellt werden. Die Flughafenunternehmung besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und ist als solche Trägerin von Rechten und Pflichten: Sie ist Eigentümerin der von ihr seit ihrer Gründung angeschafften Einrichtungen. Anders steht es mit den bereits bei der Gründung der Unternehmung vorhandenen Einrichtungen und den Grundstücken, auf welchen sich der Flughafen und seine Zufahrtswege befinden: Diese werden der Unternehmung gemäss Art. 2 Ziff. 2 des Staatsvertrages lediglich zur Verfügung gehalten und gehen im Falle einer Liquidation der Flughafenunternehmung gemäss Art. 17 des Staatsvertrages entschädigungslos an die französische Regierung zurück. Soweit dieser Grundbesitz der Unternehmung durch den französischen Staat zur Verfügung gestellt wird, nimmt die Unternehmung eine ähnliche Stellung ein wie ein "établissement public" des französischen Rechtes unter Vorbehalt der abweichenden Bestimmungen des Staatsvertrages und der Statuten<sup>131</sup>. Indessen ändert die Verwendung des dem französischen Verwaltungsrecht entstammenden Begriffs des "établissement public" nichts an der internationalrechtlichen Natur der so bezeichneten Institution<sup>132</sup>. Der internationale und öffentlich-rechtliche Charakter dieses körperschaftlich strukturierten Unternehmens zeigt sich auch bei der Finanzierung allfälliger Defizite: Diese werden im Verhältnis zum Umfang des Verkehrs auf die beiden Regierungen verteilt (Art. 28 der Statuten). Die Flughafenunternehmung kann deshalb als internationale Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit bezeichnet werden<sup>133</sup>.

Die Rechtspersönlichkeit der Flughafenunternehmung bezieht sich nicht auf den völkerrechtlichen Verkehr, sondern vielmehr auf die Fähigkeit, innerhalb der Schranken der nationalen Rechtsordnungen Rechtsgeschäfte abschliessen zu können (Art. 12 der Statuten) oder z.B. als Werkeigentümer gegenüber Dritten zu haften (Art. 7 des Pflichtenheftes). Die Flughafenunternehmung als internationale Rechtspersönlichkeit ist somit Bestandteil des besonderen internationalen Rechts,

130 Vgl. dazu GUGGENHEIM, *Avis de droit*, 49 S.

131 ADAM, 133.

132 GUGGENHEIM, *Avis de droit*, 30: "(...), l'utilisation en droit international des désignations et des formes du droit national ne change rien à la nature internationale des institutions ainsi créées."

133 ADAM, 53 f.; GUGGENHEIM, *Avis de droit*, 40, 47 f.

welches die Beziehungen zwischen den beiden vertragschliessenden Parteien regelt<sup>134</sup>. Sie hat ihren Sitz in Frankreich auf dem Gebiet der Gemeinde Blotzheim (Art. 2 der Statuten).

Neben der Finanzierung des Baus und neben der Regelung der Trägerschaft des Flughafens behandelt der Staatsvertrag weitere Materien, die mit dem Betrieb des Flughafens zusammenhängen und die hier kurz erwähnt werden sollen. Da sich das Flughafengelände auf französischem Hoheitsgebiet befindet, kommt dort französisches Recht zur Anwendung, soweit nicht staatsvertraglich besondere Regelungen bestehen (Art. 6 des Staatsvertrages). Das gilt insbesondere auch für die Luftverkehrs- und die luftfahrtspolizeilichen Vorschriften (Art. 14 des Staatsvertrages). Die Regelung der Grenzabfertigung und die Schaffung einer Zollstrasse zwischen dem Flughafen und dem schweizerischen Hoheitsgebiet wurden an anderer Stelle erwähnt (vgl. vorne Abschnitt 1.3233). Bezüglich der Benutzung des Flughafens durch schweizerische Flugzeuge ist der Flugplatz Basel-Mulhouse einem rein schweizerischen Flugplatz gleichgestellt mit der Einschränkung, dass für die durch eine schweizerische Luftfahrtunternehmung betriebenen internationalen Luftverkehrslinien von der französischen Regierung eine Bewilligung eingeholt werden muss, die allerdings nur aus Gründen nationaler Sicherheit verweigert werden darf. Dasselbe gilt für die von Unternehmungen dritter Staaten betriebenen Linien, soweit sie die Schweiz berühren (Art. 15 des Staatsvertrages)<sup>135</sup>.

Neben dem Paket der staatsvertraglichen Regelung der Rechtsverhältnisse des Flughafens Basel-Mulhouse bildet der Flughafen Anlass grenzüberschreitender Kontakte ausserhalb des Völkerrechts. Die Arbeitsgruppe Regio Basiliensis beschäftigt sich seit ihrer Gründung mit planerischen Fragen im Zusammenhang mit dem Flughafen und unterhält zu diesem Zwecke Kontakte mit den zuständigen Instanzen des benachbarten Auslandes. Daraus resultierten mehrere Untersuchungsberichte über die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens<sup>136</sup>. Die Ständige deutsch-französisch-schweizerische Konferenz für regionale Koordination (vgl. hinten 5.2) betraute im Jahre 1972 eine aus Vertretern der drei nationalen Teilbereiche der Regio bestehende Arbeitsgruppe mit einer Untersuchung über die Gesamtplanung der Flughafenumgebung. Der Entwurf eines Gesamtkonzeptes wurde diesem Gremium im Jahre 1974 vorgelegt<sup>137</sup>.

Die Lärmimmissionen des Flughafens gaben im weiteren Anlass zur Gründung eines "Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Basel-Mülhausen", der als privatrechtlicher Verein im Sinne des ZGB konstituiert ist. Gemäss den Statuten dieses Vereins können neben juristischen und natürlichen Personen auch Körperschaften des öffentlichen Rechts, "insbesondere Gemeinden der Region Basel", dem Verein als Mitglieder beitreten. Am Schutzverband sind denn auch elsässische

134 GUGGENHEIM, *Avis de droit*, 40.

135 Vgl. dazu GUINCHARD, 674 f.; BBI 1949 II 751.

136 *regio report*, 1973, 57 ff.

137 *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 35 f.

Korporationen und Privatpersonen als Mitglieder beteiligt<sup>138</sup>. Das Tätigwerden eines solchen privatrechtlichen Vereins wirft vor allem dann besondere rechtliche Probleme auf, wenn es um die Anwendung öffentlich- und privatrechtlicher Abwehrmittel bei Immissionen von jenseits der Landesgrenze geht<sup>139</sup>.

#### 4.343 Der Flughafen Genf-Cointrin

Anders als der Flughafen Basel-Mulhouse befindet sich das Flughafengelände des Flughafens Genf-Cointrin gänzlich auf schweizerischem Hoheitsgebiet. Da sich aber das Gelände unmittelbar an der Staatsgrenze befindet, konnte in den fünfziger Jahren die für die Landung grossräumiger Verkehrsflugzeuge notwendige Verlängerung der Hauptpiste von 2000 auf 3800 m nicht erfolgen, ohne französisches Hoheitsgebiet zu tangieren. Da die eidgenössischen Behörden "aus politischen und militärischen Gründen" verhindern wollten, dass die Piste und die dazugehörenden Einrichtungen beidseitig der Staatsgrenze angelegt würden, bemühten sie sich um einen Gebietsabtausch zwischen der Schweiz und Frankreich<sup>140</sup>. Diesem Projekt erwuchs vor allem seitens der direkt betroffenen französischen Grenzgemeinde Ferney-Voltaire Opposition. Eine von den Genfer Behörden eigens zu diesem Zweck gegründete Immobiliengesellschaft bemühte sich, die gemäss dem Abtauschplan von Frankreich abzutretenden Grundstücke im Umfang von ca. 40 Hektaren privatrechtlich zu erwerben<sup>141</sup>. So konnte denn das Abkommen betreffend den Ausbau des Flughafens Genf-Cointrin am 25.4.1956 durch die Delegierten der Schweiz und Frankreichs unterzeichnet werden<sup>142</sup>.

Das zitierte Abkommen regelt zunächst die Frage des Gebietsabtausches und der neuen Grenzziehung zwischen den beiden Staaten (vgl. vorne 1.23). Art. 3 Abs. 1 sieht vor, dass die abzutauschenden Grundstücke frei von allen dinglichen Rechten übertragen werden sollen. Das bedingte, dass die zuständigen Behörden des abtretenden Staates vor der Gebietsabtretung gegebenenfalls Enteignungsmassnahmen nach dem nationalen Recht vornehmen mussten. Die praktische Bedeutung dieser Bestimmung ist allerdings gering, da die erwähnte Immobiliengesellschaft einen

138 Auskunft von Dr. Hans Wolfer, Binningen, vom 26.3.1976, der auch die Vereinsstatuten zur Verfügung stellte.

139 WOLFER Hans, *Rechtsgutachten über die zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel zum Schutze der Gemeinde Allschwil gegen die zunehmende Beeinträchtigung ihres Lebensraums durch den Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen und die Überfliegung der Gemeinde Allschwil*, dem Gemeinderat Allschwil erstattet, Binningen, ohne Datum, 32 S. (Maschinenschrift).

140 BBl 1956 II 50.

141 BBl 1956 II 52 f.

142 AS 1958, 129 (Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend den Ausbau des Flughafens Genf-Cointrin und die Errichtung von nebeneinanderliegenden Kontrollbüros der beiden Staaten in Ferney-Voltaire und in Genf-Cointrin vom 25.4.1956).

grossen Teil des vom Gebietsabtausch betroffenen französischen Gebiets aufkaufen konnte.

Obwohl durch diesen Gebietsabtausch die Gesamtheit des ausgebauten Flughafengeländes auf schweizerisches Hoheitsgebiet zu liegen kam, mussten mehrere fixe Flugsicherungsanlagen auf französischem Hoheitsgebiet installiert werden. Bau und Betrieb dieser Anlagen sowie die Errichtung radioelektrischer Dienstbarkeiten auf französischem Gebiet bilden Gegenstand des zweiten Kapitels des Staatsvertrages, ebenso der freie Zugang zu diesen Anlagen durch das Personal der Flughafendirektion und die zuständigen schweizerischen Behörden. Bei Unfällen von Flugzeugen, die der Kontrolle des Flughafens Genf-Cointrin unterstehen, auf französischem Gebiet, haben die zuständigen schweizerischen Dienststellen das Recht, die Grenze ohne Benachrichtigung der Grenzposten zu überschreiten, um sich an die Unfallstelle zu begeben. Die Kapitel 3–5 des Abkommens regeln die Errichtung und den Betrieb nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen auf dem Flughafenareal und auf dem Gebiet der Gemeinde Ferney-Voltaire. Sie wurden an anderer Stelle bereits beleuchtet (vgl. vorne 1.3233).

Nach Art. 41 des Abkommens gehen sämtliche Kosten des Flughafenausbaus zu Lasten der Eidgenossenschaft. Im internen schweizerischen Verhältnis werden sie, abzüglich der Bundessubventionen für den Flughafen, vom Kanton Genf übernommen<sup>143</sup>. Diese Lösung entspricht derjenigen, die auch im Falle des Flughafens Basel-Mulhouse getroffen wurde. Zu diesen Kosten gehören insbesondere auch eine einmalige Entschädigung an die französische Gemeinde Ferney-Voltaire in der Höhe von FF 20 Mio. sowie eine jährliche Entschädigung an diese Gemeinde für den Ausfall an Fiskaleinnahmen von sFr. 8'000.—.

Anders als beim Basler Flughafen bestehen keine besonderen staatsvertraglichen Bestimmungen über die Benutzung des Flughafens durch französische Flugzeuge. Hier ist ausschliesslich die schweizerische Gesetzgebung anwendbar. Auch ist die Trägerschaft des Flughafens nicht internationalisiert: Der Flughafen ist Eigentum des Kantons Genf, wird als öffentlich-rechtliche Anstalt des kantonalgeneferischen Rechts betrieben und untersteht dem Volkswirtschaftsdepartement dieses Kantons<sup>144</sup>. Hingegen besteht eine gemischte schweizerisch-französische Kommission aus je drei Mitgliedern, die sich mit der Durchführung des Staatsvertrages beschäftigt (Art. 45 des Abkommens)<sup>145</sup>.

Im Rahmen der Arbeiten des Genfer Regionalkomitees für nachbarliche Fragen (vgl. hinten 5.333) besteht auch eine Arbeitsgruppe aus französischen und schweizerischen Spezialisten, welche sich mit Aspekten der Sicherheit und des Umweltschutzes befassen, die sich aus dem Betrieb des Flughafens ergeben, und zu diesem Zwecke Kontakte mit den zuständigen Behörden der beiden Nachbarstaaten unterhalten. Diese Fragen wurden im Flughafenabkommen nicht geregelt, sind jetzt aber

143 BBI 1956 II 56 f.

144 GE-RS H 3 1 (Règlement d'exploitation de l'aéroport de Genève-Cointrin du 20.9.1952).

145 Zusammensetzung vgl. *Staatskalender*, 1977/78, 526.

146 *Mémorial GE*, 1977, 4901.

durch die Institution neuer nachbarschaftlicher Gremien Gegenstand grenzüberschreitender Untersuchungen<sup>146</sup>.

#### 4.35 *Strassenbau*

##### 4.351 Allgemeines

Jede Strasse, welche über die Staatsgrenze führt, setzt notwendigerweise internationale Zusammenarbeit voraus in dem Sinne, dass ohne eine Verständigung zwischen den für den jeweiligen Bau zuständigen Verwaltungsstellen und Behörden beidseits der Staatsgrenze über die Linienführung in der Nähe der Staatsgrenze keine solche Strasse gebaut werden könnte. Oft wird auch das beidseits der Grenze gelegene Strassenstück durch die nämliche Unternehmung erstellt, so dass im weiteren eine Verständigung zwischen den zuständigen Behörden über die Kostenaufteilung notwendig wird. Eine internationale Verständigung ist auch dann notwendig, wenn mit dem Strassenbau auch andere technische Einrichtungen über die Grenze hinweg erstellt werden sollen, wie z.B. Telefonleitungen. Schliesslich wird während des Baus unter Umständen auch eine Verständigung zwischen den zuständigen Zollbehörden der beiden Nachbarstaaten notwendig sein, damit der Strassenbau in unmittelbarer Nähe der Staatsgrenze ohne grosse Zollförmlichkeiten erfolgen kann.

Trotz dieser vielfältigen Anknüpfungspunkte für grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Bau von Strassen über die Staatsgrenzen hinweg verdichtet sich diese Zusammenarbeit selten zu eigentlichen internationalrechtlichen Vertragswerken. Die im Einzelfall notwendige Zusammenarbeit erfolgt zumeist auf der Verwaltungsebene aufgrund von Absprachen zwischen den jeweils zuständigen Behörden. Auf Schweizer Seite sind daran je nachdem, ob die Strasse in den Zuständigkeitsbereich des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde fällt, Verwaltungsstellen des Bundes (Eidgenössisches Amt für Strassen- und Flussbau), der Kantone (Baudirektionen) oder der Gemeinden<sup>147</sup> beteiligt. Einen Sonderfall stellt der Strassentunnel unter dem Grossen St. Bernhard dar, dessen Bau, Betrieb und Finanzierung in einem Abkommen zwischen der Schweiz und Italien geregelt sind<sup>148</sup>.

Einen weiteren Sonderfall stellt der Bau einer Strasse zwischen den beiden deutschen Ortschaften Weil am Rhein und Lörrach dar, welche über Schweizer Gebiet führt. Die Rechtsstellung dieses Strassenstückes in der Region Basel wird unten behandelt. Besondere internationalrechtliche Probleme boten schliesslich in jüngster Zeit die Anschlüsse des schweizerischen Autobahnnetzes an diejenigen des benach-

147 In einer vom Verfasser durchgeführten Umfrage bei allen Schweizer Grenzgemeinden gaben 7 Gemeinden an, wegen des Baus oder Unterhalts von Strassen mit dem benachbarten Ausland Kontakte zu pflegen. Vgl. WITMER, a.a.O. (Fn. 51), 35.

148 AS 1959, 1333 (Abkommen vom 23.5.1958).

barten Auslandes bei Basel und Genf. Auch die in diesem Zusammenhang aufgetretenen Fragen sollen kurz beleuchtet werden.

#### 4.352 Die Strasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein

Die topographischen Verhältnisse zwischen den beiden deutschen Grenzstädten Weil und Lörrach sind so beschaffen, dass eine direkte Strassenverbindung schwierig ist, obwohl die beiden Ortschaften eine gemeinsame Grenze besitzen. Von der örtlichen Beschaffenheit her bietet sich eine Verbindungsstrasse am Südfuss des Tüllinger Hügels, entlang dem Flüsschen Wiese an. Das rechte Wieseufer ist aber an der betreffenden Stelle Schweizer Hoheitsgebiet und gehört zur Gemeinde Riehen (vgl. vorne 1.222). Bereits im Vertrag zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden über die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet vom 27.2.1852 (vgl. vorne 4.331)<sup>149</sup> wurde der Grossherzoglich Badischen Regierung das Recht eingeräumt, zur Verbindung der Stadt Lörrach mit Weil eine Strasse auf diesem Gebiet zu bauen. Nach Art. 34 Abs. 2 dieses Abkommens unterliegt die Linienführung dieser Strasse der Genehmigung durch die Regierung des Kantons Basel-Stadt. Die Kosten des Baues der Strasse und der zusätzlich erforderlichen Brücke über die Wiese gehen nach Art. 34 Abs. 3 des Abkommens gänzlich zu Lasten Badens, während dieses Strassenstück samt der Brücke in das Eigentum des Kantons Basel-Stadt übergehen soll mit der Auflage freilich, "badischen Einwohnern deren unentgeltliche Benutzung zu gestatten" (Art. 34 Abs. 4 des Abkommens vom 27.2.1852). Eine spätere Einigung über die Unterhaltungspflicht des genannten Strassenstückes und der Brücke wird in Art. 34 Abs. 5 vorbehalten. Die Verhandlungen über den Bau der Verbindungsstrasse wurden erst im Jahre 1956 aufgenommen. Mehrere deutsche Projekte über die Linienführung wurden vom baselstädtischen Regierungsrat abgelehnt. Im Jahre 1968 endlich wurde eine Vereinbarung zwischen dem Regierungspräsidium Südbaden und dem Kanton Basel-Stadt abgeschlossen, welche die technischen Aspekte des Baus, Betriebs und Unterhalts der Strasse regelt<sup>150</sup>. Der Abschluss dieser technischen Vereinbarung erfolgte unter Vorbehalt des Abschlusses eines Staatsvertrages zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik. Obwohl von deutscher Seite her ein Rechtsanspruch auf Errichtung dieser Verbindungsstrasse aufgrund der Vereinbarung aus dem Jahre 1852 hergeleitet werden konnte und obwohl gemäss dieser Vereinbarung der Kanton Basel-Stadt zur Bauplanbewilligung zuständig war, erwies sich der Abschluss einer Vereinbarung auf der Ebene des Bundes und der Bundesrepublik als unumgänglich, da zahlreiche

<sup>149</sup> BS 13, 257.

<sup>150</sup> Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Regierungspräsidium Südbaden, handelnd für die Bundesrepublik Deutschland, betreffend Bau, Betrieb und Unterhalt der Verbindungsstrasse zwischen Weil und Lörrach vom 27.10.1967/16.9.1968 (nicht veröffentlicht).

Materien im Zusammenhang mit dem Betrieb der Verbindungsstrasse auf beiden Seiten in die Zuständigkeit der Bundesorgane gehören, wie unten zu zeigen sein wird.

Am 16.12.1975 entschied der baselstädtische Regierungsrat definitiv über die Linienführung der Verbindungsstrasse, nachdem das Projekt öffentlich aufgelegt und die dagegen erhobenen Einsprachen erledigt worden waren<sup>151</sup>. Danach verläuft die Verbindungsstrasse über ca. 700 m auf Schweizer Gebiet, wovon ca. 355 m in einem Tunnel.

Der Staatsvertrag, der für dieses kurze Strassenstück zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik ausgearbeitet und am 25.4.1977 in Bern unterzeichnet wurde<sup>152</sup>, ist relativ umfangreich und normiert eine recht komplizierte Regelung für die Errichtung und Benutzung dieser Strasse, deren wesentliche Grundsätze hier kurz erläutert werden sollen. Während der Bau, einschliesslich der Kosten des Landerwerbs, und der Unterhalt der Strasse gänzlich zu Lasten der Bundesrepublik erfolgen, sind die für den Bau notwendigen Grundstücke durch den Kanton Basel-Stadt zu beschaffen. Falls Enteignungen notwendig werden, sind diese durch den Kanton Basel-Stadt in Anwendung des eidgenössischen Enteignungsrechtes vorzunehmen (Art. 1 Abs. 4–6). Die Strasse ist ausschliesslich für den deutschen Durchgangsverkehr bestimmt und darf von schweizerischem Gebiet aus nicht betreten werden, mit Ausnahme des Zutritts zur Strasse durch schweizerische Amtspersonen, für welche eine besondere Ein- und Ausfahrt anzulegen ist (Art. 2 Abs. 3; Art. 4). Bei der Durchfahrt über die Verbindungsstrasse findet keine Grenzabfertigung statt, weder durch die deutschen noch durch die schweizerischen Behörden. Beide Staaten können jedoch auf der Verbindungsstrasse Kontrollmassnahmen zur Verhinderung von Zuwiderhandlungen gegen Grenzpolizei- und Zollvorschriften vornehmen (Art. 6). Für die Zoll- und Polizeibediensteten sowie die Bediensteten der Strassenverwaltungen beider Staaten bestehen besondere Durchgangsrechte, die sich für die deutschen Beamten auf die auf schweizerischem Gebiet gelegene Verbindungsstrecke und für die schweizerischen Beamten auf die durch deutsches Gebiet führenden Zufahrtswege zu dieser Verbindungsstrecke beziehen (Art. 7). Allerdings wird die Beförderung von Personen in hoheitlichem Gewahrsam durch das ausländische Staatsgebiet ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 7 Abs. 4).

Bezüglich des auf der Verbindungsstrecke anwendbaren Rechtes gilt folgende Regelung: Der Strassenverkehr untersteht dem deutschen Strassenverkehrsrecht (Art. 8 Abs. 1). Die Anordnung von Verkehrsmassnahmen auf dem schweizerischen Strassenstück erfolgt durch die zuständigen deutschen Behörden unter gebührender

151 "Zollfreistrasse wird doch gebaut", *Basler Nachrichten*, 17.12.1975.

152 Drucksache 8/1657 des Deutschen Bundestages (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Strasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein auf schweizerischem Gebiet vom 25.4.1977). Da die Ratifizierung des Vertrags durch die Eidgenössischen Räte noch aussteht und die entsprechende Botschaft noch nicht veröffentlicht wurde, liegt der Vertragstext noch in keiner schweizerischen Amtsdrukschrift vor.

Berücksichtigung schweizerischer Interessen. Deutsches Strafrecht ist anwendbar hinsichtlich einer genau definierten Zahl von Zuwiderhandlungen im Strassenverkehr (Anlage zum Vertrag gemäss Art. 8 Abs. 1 und 21). Das bei Unfällen auf der Verbindungsstrecke anwendbare Haftpflichtrecht richtet sich entweder nach deutschem oder nach schweizerischem Recht je nachdem, welcher Staat für die gerichtliche Beurteilung des Anspruches zuständig ist (Art. 13 Abs. 4). Auch die Haftungsansprüche gegen deutsche Amtspersonen, die ihren Dienst auf der Verbindungsstrecke ausüben, richten sich nach dem deutschen Recht.

Im übrigen untersteht die Verbindungsstrecke dem schweizerischen Recht. Das gilt insbesondere für Straftatbestände, die sich nicht ausschliesslich auf den Strassenverkehr beziehen.

Neben der Frage der anwendbaren Rechtsordnungen ist auch die Frage der Zuständigkeit deutscher Beamter und Gerichte bezüglich der Verbindungsstrecke im Abkommen geregelt. Nach Art. 9 Abs. 1 werden Zuwiderhandlungen im Strassenverkehr auf der Verbindungsstrasse grundsätzlich von der deutschen Polizei und von deutschen Gerichten verfolgt und geahndet. Das gilt allerdings dann nicht, wenn einer der Beschuldigten in der Schweiz wohnhaft ist (das Abkommen stellt auf den internationalprivatrechtlichen Begriff des gewöhnlichen Aufenthaltes ab). Die deutschen Beamten können, sofern sie zur Strafverfolgung zuständig sind, den Sachverhalt an Ort und Stelle ermitteln, Personen vorläufig festnehmen und Gegenstände sicherstellen. Polizeiliche Zwangsmassnahmen durch deutsche Beamte (Festnahme, Blutentnahme, Beschlagnahme von Fahrzeugen und Gegenständen) gegenüber Personen, die in der Schweiz ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, sind nicht zulässig. In diesen Fällen sind die schweizerischen Behörden einzuschalten (Art. 9 Abs. 2), die auch für Verfolgung und Aburteilung zuständig sind (Art. 9 Abs. 4). Die schweizerischen Behörden sind im weiteren generell zuständig für alle Straftatbestände, die sich auf der Verbindungsstrecke realisieren und sich nicht auf den Strassenverkehr beziehen. Bei zivilrechtlichen Ansprüchen aus Unfällen, die sich auf der Verbindungsstrasse ereignen, ist grundsätzlich die Zuständigkeit derjenigen deutschen Gerichte gegeben, die für die der Verbindungsstrecke benachbarten deutschen Gebiete zuständig sind (Art. 13 Abs. 1). Die Gerichte des Kantons Basel-Stadt sind aber dann zuständig, wenn eine oder beide Parteien ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben (Art. 13 Abs. 2). Auch können Ansprüche gegenüber deutschen Beamten für Schäden, welche diese in Ausübung ihres Dienstes auf der Verbindungsstrecke verursachen, dann vor den Gerichten des Kantons Basel-Stadt geltend gemacht werden, wenn der Geschädigte in der Schweiz wohnt (Art. 15 Abs. 2). Ein solcher Haftpflichtanspruch gegenüber deutschen Beamten müsste allerdings vom schweizerischen Gericht unter Anwendung deutschen öffentlichen Rechtes beurteilt werden:

Die hier zitierte Liste von Zuständigkeits- und Kollisionsnormen, die im Staatsvertrag vom 25.4.1977 enthalten sind, ist nicht vollständig. Sie zeigt aber, dass der Betrieb dieses kurzen, auf schweizerischem Hoheitsgebiet gelegenen Strassenstückes ein völkerrechtliches Unikum darstellt. Das Besondere gegenüber den im schweize-

risch-deutschen Abkommen vom 5.2.1958 geregelten Durchgangsstrecken (vgl. vorne 2.33) liegt hier darin, dass nicht nur der Durchgang über fremdes Staatsgebiet staatsvertraglich gewährleistet wird, sondern dass dem Staat, dessen Bewohnern die Durchgangsstrecke dienstbar gemacht wird, eine ganze Anzahl hoheitlicher Befugnisse auf fremdem Staatsgebiet eingeräumt werden. Dazu kommt, dass der Bau und Betrieb der Durchgangsstrasse ausschliesslich zu Lasten des begünstigten Nachbarstaates erfolgen. Im übrigen steht aber die Verbindungsstrasse zwischen Lörrach und Weil auf Schweizer Gebiet im Eigentum des Kantons Basel-Stadt. Die Bundesrepublik hält jedoch diesen Kanton schadlos für alle Verpflichtungen, welche ihm aus der Haftung für Schäden aus dem Bau, Betrieb oder Unterhalt der Strasse erwachsen könnten (Art. 16 des Abkommens vom 25.4.1977). Eine gemischte Kommission der beiden Vertragsstaaten aus je fünf Mitgliedern soll die Fragen behandeln, die sich aus der Anwendung des Abkommens und der technischen Vereinbarung ergeben könnten, und den beiden Regierungen nötigenfalls entsprechende Empfehlungen unterbreiten (Art. 18).

#### 4.353 Die Anschlüsse der schweizerischen Nationalstrassen an die ausländischen Autobahnnetze in Basel und Genf

Sowohl bezüglich des schweizerisch-französischen Autobahnanschlusses bei Genf als auch bezüglich des Anschlusses der N 2 an das deutsche Autobahnnetz zwischen Basel und Weil am Rhein wurden die technischen und rechtlichen Fragen des Zusammenschlusses an der Staatsgrenze in zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen behandelt und entsprechende Abkommensentwürfe vorbereitet<sup>153</sup>. Beim Autobahnübergang bei Basel stellten sich komplexe Probleme rechtlicher und technischer Art, die damit zusammenhängen, dass sich über die Staatsgrenze hinweg eine Autobahnbrücke von 1,5 km Länge ziehen wird und dass auf deutschem Gebiet eine von der schweizerischen Seite aus betriebene Autobahnraststätte mit Restaurant und Tankstelle errichtet werden soll<sup>154</sup>. Der schweizerischen Verhandlungsdelegation gehörten neben Vertretern des federführenden Politischen Departementes Fachleute verschiedener Bundesstellen (Amt für Strassen- und Flussbau, Oberzolldirektion, Polizeiabteilung, Steuerverwaltung, Gesundheitsamt, Veterinäramt, PTT) und solche der kantonalen baselstädtischen Verwaltung an (Bau-, Polizei-, Gesundheitsbehörden, Arbeitsamt). Im Jahre 1976 konnte ein Entwurf zu einem Staatsvertrag über den Autobahnanschluss bei Basel bereinigt werden<sup>155</sup>. Am 9.2.1978 wurde dieser Staatsvertrag von Vertretern beider Vertragsparteien in Bern unterzeich-

153 Die folgenden Angaben stützen sich im wesentlichen auf eine schriftliche Auskunft des Eidgenössischen Amtes für Strassen- und Flussbau vom 26.3.1976.

154 "Tausendfüssler an der Grenze", *Basler-Zeitung*, Nr. 168, 24.6.1978, 25.

155 *Geschäftsbericht BR*, 1976, 54.

net<sup>156</sup>. Die Errichtung und der Betrieb nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen auf deutschem Gebiet werden in einem separaten Notenwechsel geregelt werden.

Weniger kompliziert stellte sich der Autobahnübergang bei Genf dar. Hier ging es primär darum, den genauen Grenzübergangspunkt zu vereinbaren, was Aufgabe einer technischen Arbeitsgruppe war, der schweizerischerseits Vertreter des Eidgenössischen Amtes für Strassen- und Flussbau und des Genfer Baudepartementes angehörten. Im Jahre 1974 konnte der Grenzübergangsort durch die zwischenstaatliche technische Arbeitsgruppe in einem Vereinbarungsentwurf festgelegt werden, der von der Regierung des Kantons Genf und von den zuständigen Amtsstellen Frankreichs und des Bundes genehmigt worden ist<sup>157</sup>. In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, dass Stadt und Kanton Genf an der französischen Gesellschaft "Société française du tunnel du Mont-Blanc" finanziell beteiligt und in deren Verwaltungsrat vertreten sind. Diese Gesellschaft baut die Autobahnen im französischen Gebiet der Genfer Grenzregion<sup>158</sup>.

#### 4.4 Andere regionale Infrastrukturaufgaben

##### 4.41 Spitalwesen

###### 4.411 Allgemeines

Internationalrechtliche Vereinbarungen bezüglich des Gesundheitswesens in den Grenzzonen bestehen sowohl mit Frankreich als auch mit Deutschland hinsichtlich der gegenseitigen Zulassung von Medizinalpersonen zur Berufsausübung in der Grenzzone des jeweiligen Nachbarstaates sowie bezüglich der Ein- und Ausfuhr von Arzneimitteln zum Gebrauch in den Grenzzonen. Diese Materien wurden an anderer Stelle behandelt (vgl. vorne 2.5). Unter dem Gesichtspunkt des regionalen Einzugsbereichs öffentlicher Institutionen und der regionalen Zusammenarbeit kommt im innerstaatlichen Bereich dem Spitalwesen eine grosse Bedeutung zu.

Der regionale Einzugsbereich von Spitälern macht aber nicht notwendigerweise vor Staatsgrenzen halt. Das gilt insbesondere dann, wenn sich, wie in den Grenzregionen von Basel und Genf, das Angebot an Institutionen im Bereich der stationären medizinischen Versorgung auf das städtische Ballungsgebiet konzentriert, während das Hinterland, auch das ausländische, zumindest in den spezialisierteren Bereichen der Spitalleistungen unterversorgt ist. JENNY zeigt in seiner Unter-

156 "Autobahn-Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz", *Basler-Zeitung*, Nr. 154, 10.6.1978, 1. Der Vertrag wird den Eidgenössischen Räten zur Genehmigung unterbreitet. Er liegt noch nicht gedruckt vor.

157 *Geschäftsbericht BR*, 1974, 64.

158 "Weil Gemeinderäte auf Schulreise waren", *Vaterland*, 12.9.1978, 3.

suchung des Einzugsbereichs der Basler Spitäler auf, dass der Anteil der aus dem näheren ausländischen Umland Basels stammenden Spitalpatienten (aus deutschem oder französischem Gebiet innerhalb eines Radius von 60 km um Basel) gerade bei spezialisierten Spitälern Basels besonders hoch ist (Augenspital: 20,3%, Kinder- und Bürgerspital: je ca. 7,7%), während er bei den Allgemeinspitälern kaum mehr als 3% ausmacht<sup>159</sup>. Ein ähnlicher Vergleich lässt sich mangels Zahlenmaterials bezüglich des Einzugsbereichs der Genfer Spitäler nicht ziehen. RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY stellen fest, dass das Angebot an Spitalbetten im Verhältnis zur Einwohnerzahl im französischen Einzugsgebiet der Stadt Genf durchaus vergleichbar ist mit dem Angebot im Kanton Genf. Sie stellen allerdings die Vermutung auf, dass der Grad der Spezialisierung der Genfer Spitäler höher ist als derjenige der Spitäler des französischen Einzugsgebietes<sup>160</sup>. Nach Auskunft des Sanitätsdepartementes des Kantons Genf wurden im Jahre 1974 total 675 französische Grenzgänger im Genfer Kantonsspital aufgenommen, was einem Anteil von ca. 2,2% aller Aufnahmen entspricht (total Aufnahmen im Jahr 1974: 29'639 Patienten)<sup>161</sup>.

Es kann deshalb die Feststellung getroffen werden, dass sich der Einzugsbereich der Spitäler Basels und Genfs auch auf das ausländische Umland erstreckt. Dieser Einzugsbereich ist wohl grösser bei Spitälern der Spitzenmedizin als bei solchen der medizinischen Grundversorgung. Es stellt sich somit die Frage, ob dieser faktischen grenzüberschreitenden Wirkung öffentlicher Spitäler Rechtsformen der Zusammenarbeit zwischen den Spitalträgern (Kantonen) und ausländischen Gesundheitsbehörden gegenüberstehen. Dies ist nur in einem sehr beschränkten Ausmass der Fall. Im Falle der Genfer Grenzregion bestehen heute Ansätze der Zusammenarbeit über die Staatsgrenzen hinweg, zumindest im Sinne gegenseitigen Informationsaustausches im Rahmen der durch den Notenaustausch zwischen der Schweiz und Frankreich vom 12.2.1973 geschaffenen nachbarschaftlichen Gremien (vgl. hinten 5.333): Eine vom Genfer Regionalkomitee geschaffene Arbeitsgruppe mit schweizerischen und französischen Vertretern befasst sich seit 1976 mit den Fragen des Gesundheits- und Spitalwesens in der Region Genf<sup>162</sup>. Das Hauptproblem, das sich hier stellt, ist die Frage der Übernahme der Spitalkosten durch die französische Krankenkasse bei französischen Patienten, die in einem Genfer Spital behandelt werden. Soweit es sich bei Patienten aus dem französischen Einzugsgebiet um Grenzgänger handelt, ist die Frage kaum aktuell, weil diese Grenzgänger verpflichtet sind, einer schweizerischen Krankenkasse beizutreten, wenn sie nicht nachweisen können, dass sie in Frankreich zumindest zu vergleichbaren Leistungen versichert sind. Im Falle eines Beitritts zu einer anerkannten schweizerischen Krankenkasse sind die französi-

159 JENNY, 116, 120 f.

160 RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 164 f.

161 Schriftliche Auskunft des Département de la prévoyance sociale et de la santé publique des Kantons Genf vom 24.8.1975.

162 *Mémorial GE*, 1977, 4903.

schen Grenzgänger in Genfer Spitälern schweizerischen Patienten bezüglich der Spitaltarife gleichgestellt.

In der Region Basel schlägt sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich des Spitalwesens in einem Abkommen nieder, das der Kanton Basel-Stadt mit dem Bundesland Baden-Württemberg abgeschlossen hat, während bezüglich des französischen Teils der Region keine analogen Vereinbarungen bestehen.

#### 4.412 Das Spitalabkommen zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Land Baden-Württemberg vom 30.3./11.7.1972<sup>163</sup>

Das Abkommen, das seitens des Bundeslandes Baden-Württemberg durch einen Vertreter des Innenministeriums und seitens des Kantons Basel-Stadt durch den Vorsteher des Sanitätsdepartementes unterzeichnet und vom Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt genehmigt wurde, stellt in Art. 1 den Gedanken der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den beiden Gliedstaaten im Bereich des Spitalwesens in den Vordergrund mit dem Ziel, "die Versorgung ihrer Bevölkerung in spitalärztlicher Hinsicht auszubauen und dafür die nötigen Einrichtungen und Mittel zur Verfügung zu stellen". Die Realisierung dieser Zusammenarbeit erfolgt dadurch, dass einerseits nach Art. 2 des Abkommens der Kanton Basel-Stadt seine Universitätsspitäler "nach Massgabe ihrer Kapazität" den Einwohnern des Hochrheingebiets zu Selbstkosten zur Verfügung stellt, soweit die dortigen Kapazitäten nicht ausreichen, und dass andererseits nach Art. 3 des Abkommens das Land Baden-Württemberg für jeden Patienten der 3. Verpflegungsklasse aus dem Hochrheingebiet einen Beitrag pro Pflegetag leistet, um dessen Betrag sich die Spitalrechnung für den einzelnen Patienten verringert. Dem Land Baden-Württemberg wird das Recht eingeräumt, in die Kalkulationsunterlagen für die vom Basler Regierungsrat festgesetzten Spitaltarife Einsicht zu nehmen und im Falle von Tarifänderungen unter Umständen vom Abkommen zurückzutreten (Art. 4). Im übrigen ist das Abkommen unter Einhaltung einer dreimonatigen Frist auf Ende eines Jahres kündbar (Art. 5). Einzelheiten bezüglich des badischen Einzugsgebietes, für welches der Vertrag Gültigkeit hat, sowie bezüglich der Berechnung der Spitaltarife sind in einem Vertragszusatz geregelt. Aus diesem Vertragszusatz geht auch hervor, dass der Aufnahmeanspruch der Patienten aus dem Hochrheingebiet in den baselstädtischen Spitälern gleichwertig ist mit dem Aufnahmeanspruch solothurnischer und aargauischer Patienten gemäss den zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den Kantonen Aargau und Solothurn abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen. Die Höhe des Beitrags des Landes Baden-Württemberg an die Spitalkosten der Patienten

<sup>163</sup> Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch das Sanitätsdepartement, einerseits und dem Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Innenministerium Baden-Württemberg, andererseits vom 30.3./11.7.1972 (nicht veröffentlicht). Das Abkommen wurde durch Baden-Württemberg auf den 31.12.1978 gekündigt.

aus dem Hochrheingebiet wird einseitig durch dieses Land bestimmt und ist dem Kanton Basel-Stadt jeweils einen Monat im voraus bekanntzugeben.

Das Abkommen zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Land Baden-Württemberg ist, soweit es eine Abgeltung von Spitalleistungen an auswärtige Patienten bewirkt, etwa vergleichbar mit dem Abkommen, das der Kanton Basel-Stadt mit dem Kanton Solothurn abgeschlossen hat<sup>164</sup>, während die regionale Zusammenarbeit im Spitalwesen zwischen den beiden Basler Halbkantonen bereits eine regionale Spitalplanung und eine koordinierte Betriebsführung beinhaltet<sup>165</sup>.

## 4.42 Kehrlichtbeseitigung

### 4.421 Allgemeines

Die Kehrlichtbeseitigung fällt als öffentliche Aufgabe regelmässig in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Interkommunale Lösungen im Bereich der Kehrlichtbeseitigung sind zahlreich im innerstaatlichen Bereich, etwa in der Form eines Zweckverbandes (gemeinsamer Betrieb einer Kehrlichtverbrennungsanlage). Vereinbarungen zwischen Gemeinden über die Kehrlichtbeseitigung bestehen auch über die Staatsgrenzen hinweg<sup>166</sup>. Ausser im Falle des Vereins für Abfallbeseitigung,

164 SO-GS, Bd. 86, 1973–1975, 73.

165 BS-GS, Bd. 48, 1966–1968, 364.

166 Ausserhalb der beiden Untersuchungsgebiete sind die folgenden grenzüberschreitenden Vereinbarungen bekannt:

- a) Der öffentlich-rechtliche *Zweckverband für Tierkörperbeseitigung Waldshut (BRD)* hat mit verschiedenen *Aargauer Gemeinden* Vereinbarungen über das Abholen und die Beseitigung von Schlachtabfällen und Konfiskaten in der Tierkörperbeseitigungsanstalt in Lauchringen abgeschlossen (z.B. mit den Gemeinden Kaisten, Wislikofen, Rekingen, Full-Reuenthal). Die Vereinbarungen sind standardisiert und enthalten Bestimmungen über Abholort, -art, Gewichtsermittlung usw. sowie betreffend den Preis pro Kilo des abgeholten Materials. Die Vereinbarungen sind mit halbjährlicher Frist kündbar. Sie enthalten keine Schiedsklausel, dafür aber die Bestimmung (Ziff. 10): "In gegenseitigem Einvernehmen können auch ohne ausdrückliche Kündigung der Vereinbarung entstehende Unklarheiten beseitigt werden oder besondere Wünsche der Vertragspartner Berücksichtigung finden."
- b) *Contrat entre le Syndicat intercommunal à vocations multiples Beaucourt-Delle-Fèche-l'Eglise et la commune de Boncourt (Suisse) concernant le ramassage des ordures ménagères*, abgeschlossen am 5.9.1973, genehmigt von der Direktion für Verkehr, Energie und Wasserwirtschaft des Kantons Bern am 15.11.1973. Regelt das zweimal wöchentlich zu erfolgende Abholen des Hauskehrlichts von Boncourt durch die Lastwagen des französischen Zweckverbandes, Abhol- und Zahlmodalitäten, Preise für Abholen und Vernichten in der französischen Kehrlichtverbrennungsanlage. Kündbar mit dreimonatiger Frist.
- c) *Statuten des Vereins für Abfallbeseitigung, mit Sitz in Buchs/SG*, vom 13.4.1973. Art. 1 der Statuten lautet: "Im Sinne des schweizerischen Zivilgesetzbuches (...) besteht seit dem 27.12.1960 ein Verein, der von den politischen Gemeinden Buchs, Vaduz und Schaan gegründet wurde. Ihm gehören als Mitglieder an: Gemeinden des

welchem Gemeinden des Kantons St. Gallen und des benachbarten Fürstentums Liechtenstein angehören und dessen Zweck der Bau und der Betrieb der Kehrichtverbrennungsanlage Buchs/SG ist, finden sich allerdings im grenzüberschreitenden Kontext keine körperschaftlichen Formen der Zusammenarbeit. Bei den anderen zitierten Vereinbarungen verpflichten sich ausländische interkommunale Zweckverbände, Abfälle aus benachbarten Schweizer Gemeinden gegen Entrichtung eines Entgeltes abzuholen und in den eigenen Anlagen zu vernichten.

In der Genfer Grenzregion bestehen noch keine grenzüberschreitenden Vereinbarungen über die Abfallbeseitigung. Allerdings stellt diese Frage Gegenstand einer Arbeitsgruppe des Comité régional dar (groupe de travail résidus et décharges), die 1976 mit einer anderen Gruppe zur Arbeitsgruppe "Protection de l'environnement" verschmolzen wurde. Hauptgewicht wird in dieser Arbeitsgruppe auf den Abschluss einer Vereinbarung betreffend die gemeinsame Benutzung bestehender Entgiftungsanlagen in der Region gelegt<sup>167</sup>.

#### 4.422 Die Vereinbarungen zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den Städten Weil am Rhein (BRD) und St-Louis (F)

Zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der französischen Grenzstadt St-Louis besteht seit dem Jahre 1945 eine informelle Abmachung, gemäss welcher die Stadt Basel auf dem Gemeindegebiet von St-Louis in einer Grube Kehrichtschlacken ablagern darf. Als Gegenleistung wird seit diesem Zeitpunkt der Hauskehricht von St-Louis gratis in der Kehrichtverbrennungsanlage Basel vernichtet<sup>168</sup>. Auf die Rechtsnatur dieser Abmachung soll in einem anderen Zusammenhang eingegangen werden.

Im Gegensatz zu dieser informellen Vereinbarung besteht ein schriftlicher Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Weil am Rhein, in dessen Ingress ausdrücklich auf das Bestreben hingewiesen wird, die regionale (grenzüberschreitende) Zusammenarbeit und Koordination bei der Abfallbeseitigung zu fördern<sup>169</sup>. Nach dieser Vereinbarung sollen sämtliche Abfallstoffe aus "Haus, Hof,

Bezirk Werdenberg; Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein; Gemeinden des Bezirkes Sargans; die Gemeinden Wildhaus, Alt St. Johann und Stein im Bezirk Obertoggenburg. Diese Bezirke bzw. das Fürstentum Liechtenstein bilden für sich je eine Region." Die Statuten enthalten eine Schiedsklausel.

167 *Mémorial GE*, 1977, 4899; Protokolle der Sitzungen des Comité régional vom 17.6.1974/5.3.1975/27.11.1975 (nicht veröffentlicht, Einsichtnahme mit freundlicher Zustimmung von Staatsrat G. Duboule, Genf).

168 Schriftliche Auskunft des Maschinen- und Heizungsamtes Basel-Stadt vom 6.4.1976.

169 Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch den Regierungsrat, einerseits und der Stadt Weil am Rhein, vertreten durch den Bürgermeister, andererseits betreffend die Verwertung und Vernichtung von Abfallstoffen vom 10.6./14.2.1970 (nicht veröffentlicht, Referenz auch bei WILDHABER, "Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung", in: *Handbuch AP*, 249, Fn. 27).

Gewerbe und Industrie“ der Stadt Weil am Rhein in der Kehrichtverbrennungsanlage in Basel verwertet oder vernichtet werden, mit bestimmten Ausnahmen. Die Stadt Weil verpflichtet sich ihrerseits, dem Kanton Basel-Stadt geeignete Depots für die Ablagerung von Schlacken zur Verfügung zu stellen und für deren Ausfuhr in zolltechnischer Hinsicht besorgt zu sein. Die Kehrichtverbrennungsanlage stellt für die von der deutschen Stadt gelieferten Abfälle Rechnung (Vernichtungsgebühr). Das Abkommen enthält weitere Bestimmungen über den Transport des Abfalles, die Berechtigung des Kantons Basel-Stadt, unter bestimmten Umständen die Annahme des Kehrichtes zu verweigern und ähnliches. Bemerkenswert ist die lange Vertragsdauer: Der Vertrag wurde auf die Dauer von 15 Jahren abgeschlossen mit der Möglichkeit der stillschweigenden Verlängerung. Die Kündigungsfrist beträgt fünf Jahre! Der Vertrag enthält im übrigen die bemerkenswerte Klausel, wonach Streitigkeiten unter den Vertragspartnern “möglichst unter Ausschluss des Rechtsweges beigelegt” werden sollen. Für den Fall, dass keine Verständigung möglich ist, besteht eine Schiedsklausel.

### 4.43 Abwasserreinigung

#### 4.431 Allgemeines

Die Zusammenarbeit über die Staatsgrenzen hinweg im Bereich der Abwasserreinigung stellt das eindrucklichste Beispiel grenzüberschreitenden Zusammenwirkens auf interkommunaler Ebene dar. Ausserhalb der beiden hier behandelten Untersuchungsräume bestehen zahlreiche interkommunale Vereinbarungen über die Staatsgrenzen hinweg auf diesem Gebiet<sup>170</sup>.

Die Rechtsformen der Zusammenarbeit im Bereich der Abwasserreinigung sind vielfältig: Sie reichen von einfachen Zulieferungsverträgen an bestehende Anlagen, deren Trägerschaft allein im innerstaatlichen Recht begründet ist, bis zu eigentlichen grenzüberschreitenden Körperschaften mit gemeinsamen Organen der beteiligten Gemeinden oder Zweckverbände, welche den Bau und Betrieb einer solchen

170 Am häufigsten finden sich grenzüberschreitende Lösungen im Bereich der Abwasserreinigung an der Rheingrenze zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik. Vgl. dazu DIEZ, “Grenznachbarliche Beziehungen”, in: *Handbuch AP*, 894; BASCHUNG Marius, “Eine Möglichkeit der rechtlichen Organisation des Gewässerschutzes im Grenzgebiet”, *VerwZBl*, Bd. 71, 1970, 297–300; WITMER, Staatsgrenzen, 35; BOTHE, Rechtsprobleme, 76 ff. Es handelt sich insbesondere um folgende Vereinbarungen (respektive Anlagen, soweit die Vereinbarungen nicht eruiert werden konnten):

- Vertrag zwischen den Städten Konstanz und Kreuzlingen über die gemeinsame Beseitigung der Abwässer in den Regionen Konstanz und Kreuzlingen vom 27.9.1971 (Abstimmungsdocument der Stadt Kreuzlingen für die Urnenabstimmung vom 28./29.8.1971);
- Vertrag der Abwasserverbände Bibertal (SH) und Hegau-Süd (BRD) über den Bau und den Betrieb einer gemeinsamen Abwasserreinigungsanlage in Ramsen und den dazu-

Anlage zum Ziele haben. Es soll aber im folgenden lediglich auf die Kooperationsformen hingewiesen werden, welche in diesem Sachgebiet innerhalb der hier behandelten Untersuchungsräume auftreten.

#### 4.432 Grenzüberschreitende Abwasserreinigung in der Region Basel

Ursprünglich war geplant, die Frage der Abwasserreinigung in der Region Basel grenzüberschreitend zu lösen. Einerseits wurden Verhandlungen zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Land Baden-Württemberg über die Beteiligung an einer in Deutschland liegenden Kläranlage für das rechtsrheinische Gebiet des Kantons Basel-Stadt geführt<sup>171</sup>, andererseits wurde ein Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich ausgearbeitet, welches den Bau und Betrieb einer Kläranlage auf elsässischem Gebiet für einen Teil der Abwässer Basels sowie der Einzugsgebiete der französischen Städte St-Louis und Huningue vorsah. Dieses Abkommen war bereits am 23.9.1968 durch die Vertragsparteien unterzeichnet worden. Im Jahre 1974 schlug jedoch das Politische Departement dem französischen Aussenministerium vor, durch Notenaustausch auf die Inkraftsetzung des noch nicht ratifizierten Abkommens zu verzichten<sup>172</sup>.

Das Scheitern der beiden grenzüberschreitenden Kläranlageprojekte ist eher auf politische und psychologische Gründe denn auf rechtliche zurückzuführen und entzieht sich deshalb einer näheren Darstellung in dieser Arbeit. Im Jahre 1975 wurde ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen mit rein schweizerischer Trägerschaft,

gehörigen Kanälen (Vorlage des Abwasserverbandes Bibertal zuhanden der beteiligten Gemeinden vom November 1970);

- Staatsvertrag zwischen dem Kanton Schaffhausen und dem Land Baden-Württemberg über die Beseitigung der Abwässer aus dem Bibertal und dem Hegau vom 17.8.1976 (SH-Amtsblatt, 1977, 1087);
- Vertrag zwischen dem Abwasserverband Stein am Rhein und Umgebung (Schweiz) und dem Abwasserzweckverband Oehningen–Wangen (Baden-Württemberg) betreffend Abwasserlieferung vom 2.11.1972 (nicht veröffentlicht);
- Anschluss-Vertrag für den Anschluss des Abwasserverbandes Beggingen–Schleitheim (SH) an den deutschen Abwasserverband "Oberes Wutachtal" (Abstimmungsdokument des Gemeinderates Schleithelm zuhanden der Stimmberechtigten, Antrag vom 5.11.1974);
- Vereinbarung zwischen den Gemeinden Hohentengen (Kreis Waldshut), Stetten (Kreis Waldshut), Kaiserstuhl (AG) und dem Abwasserverband Wil–Hüntwangen–Wasterkingen (ZH) über eine gemeinsame Abwasserbeseitigung vom 4.10.1974 (nicht veröffentlicht);
- Vereinbarung zwischen der Stadt Säckingen und dem Abwasserverband Stein/Münchenwil über die gemeinsame Abwasserreinigung (nicht veröffentlicht. Diese Vereinbarung steht in Zusammenhang mit dem Bau der neuen Rheinbrücke zwischen Stein und Säckingen, vgl. vorne, Abschnitt 3.37, Fn. 142, weil die Abwasserleitung aus der Schweiz zur Abwasserreinigungsanlage Säckingen über diese Brücke führt).

171 DIEZ, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 968.

172 *Geschäftsbericht BR*, 1974, 41.

die Pro Rheno AG, gegründet, an welcher die beiden Basler Halbkantone sowie die grossen Basler Chemieunternehmen beteiligt sind. Die wichtigsten projektierten Anlagen werden auf dem Areal der ehemaligen Gasfabrik beim Kleinhüninger Rhein-hafen auf baselstädtischem Gebiet gebaut.

Grenzüberschreitende Bezüge der Abwasserreinigung in der Region Basel bestehen trotzdem in mehrfacher Hinsicht. Einmal sollen die Abwässer eines schweizerischen Chemiebetriebes in Basel sowie diejenigen zweier Tochtergesellschaften schweizerischer Chemieunternehmen in Hünigen (F) in einer Anlage gereinigt werden, welche sich auf französischem Boden unmittelbar an der Staatsgrenze befindet<sup>173</sup>. Das Areal steht im Eigentum einer französischen Tochtergesellschaft eines schweizerischen Chemieunternehmens. Es wird somit ein Kanalisationsanschluss erstellt werden müssen, welcher von dem auf schweizerischem Gebiet gelegenen Industriebetrieb über die Staatsgrenze führt. Im weiteren hat der Kanton Basel-Stadt zwei Vereinbarungen mit deutschen Gemeinden abgeschlossen, gemäss welchen die Abwässer einer deutschen Gemeinde respektive eines Ortsteils in das baselstädtische Kanalisationsnetz eingeleitet werden. Im ersten Fall handelt es sich um einen Vertrag zwischen dem Baudepartement des Kantons Basel-Stadt und der deutschen Gemeinde Inzlingen, der schweizerischerseits durch den baselstädtischen Regierungsrat genehmigt wurde<sup>174</sup>. Der zweite Vertrag wurde zwischen der Stadt Weil am Rhein und dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch den Regierungsrat, abgeschlossen und betrifft den Anschluss einer der deutschen Stadt zugehörenden Siedlung an das baselstädtische Kanalisationsnetz<sup>175</sup>. Beide Verträge regeln zur Hauptsache technische Fragen des Anschlusses, des Unterhalts und der zulässigen Abwassermengen, die in das baselstädtische Kanalisationsnetz eingeführt werden dürfen. In beiden Fällen wird eine Haftung des Kantons für allfällige Schäden, die auf der deutschen Seite der Kanalisation infolge Rückstaus oder anderer Gründe entstehen könnten, ausdrücklich ausgeschlossen. Hingegen haften die deutschen Vertragspartner für alle Schadenfälle, die im Zusammenhang mit dem Bau, Betrieb und Unterhalt der Kanalisation auf Schweizer Gebiet entstehen könnten. Während sich die Stadt Weil zur Zahlung einer Abwassergebühr verpflichten musste, verzichtet der Kanton Basel-Stadt im Falle der Gemeinde Inzlingen auf die Erhebung einer Anschluss- oder Benutzungsgebühr. Als Gegenleistung wird das Abwasser aus dem baselstädtischen rechtsufrigen Gebiet der Wiese ebenfalls kostenlos in die deutsche Kanalisation eingeleitet gemäss dem unten behandelten Vertrag zwischen dem Kan-

173 Jahresbericht der Pro Rheno AG über das Geschäftsjahr 1976, Basel, 37.

174 Vertrag zwischen dem Baudepartement des Kantons Basel-Stadt, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat, und der Gemeinde Inzlingen, Landkreis Lörrach, vertreten durch den Bürgermeister, betreffend den Anschluss des Kanalisationsnetzes der Gemeinde Inzlingen an das Netz des Kantons Basel-Stadt vom 18.12.1961/26.4.1962 (nicht veröffentlicht).

175 Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt (vertreten durch den Regierungsrat) und der Stadt Weil am Rhein (vertreten durch den Bürgermeister) betreffend den Anschluss der Kanalisation der "Siedlung 14 Linden" an das baselstädtische Kanalisationsnetz vom 24.6./21.7.1970 (nicht veröffentlicht).

ton Basel-Stadt und dem deutschen Abwasserverband Wieseverband. Beide Verträge sind auf die Dauer von 25 Jahren abgeschlossen. Nach dieser Dauer können sie unter Einhaltung einer fünfjährigen Frist gekündigt werden. In beiden Fällen ist, wie auch im vorne behandelten "Kehrichtvertrag" zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Weil (vgl. vorne Abschnitt 4.422), die Klausel enthalten, wonach Streitigkeiten unter den Vertragsparteien möglichst unter Ausschluss des Rechtswegs beigelegt werden sollen. Diese Klausel deutet darauf hin, dass bezüglich der bei allfälligen Streitigkeiten anwendbaren Rechtsordnung offenbar Zweifel bestehen. Beide Verträge enthalten jedoch eine Schiedsklausel.

Ein weiterer Vertrag wurde zwischen dem Kanton Basel-Stadt und einem deutschen Abwasserverband des öffentlichen Rechts abgeschlossen. Dieser Vertrag beschlägt ein Durchleitungsrecht für einen Abwasser-Hauptsammler über das rechtsufrige Gebiet der Wiese zur Ableitung der Abwässer der deutschen Gemeinden des vorderen Wiesentales nach der geplanten deutschen Abwasserreinigungsanlage am Rhein<sup>176</sup>. Das Durchleitungsrecht steht im Zusammenhang mit dem besonderen Grenzverlauf (vgl. Abschnitt 1.222) und den topographischen Verhältnissen in diesem Gebiet (vgl. Abschnitt 4.352). Der Abwasserverband haftet für alle Sachschäden und Unfälle, die mit dem Bau und Betrieb des Hauptsammlers auf Schweizer Gebiet zusammenhängen, soweit nach schweizerischem Recht eine gesetzliche Haftpflicht besteht. Der Kanton Basel-Stadt ist berechtigt, durch einen Kanalisationsanschluss an den deutschen Hauptsammler eine bestimmte Menge Abwasser aus dem rechtsufrigen Gebiet der Gemeinde Riehen in die deutsche Kanalisation einfließen zu lassen. Die Haftung des Abwasserverbandes zufolge Hochwassers oder Rückstaus wird analog zu den beiden oben behandelten Kanalisationsanschlussverträgen ausdrücklich ausgeschlossen. Entsprechend dem zwischen dem Kanton und der Gemeinde Inzlingen abgeschlossenen Vertrag verzichtet der Abwasserverband auf die Erhebung einer Anschluss- oder Benutzungsgebühr für die schweizerischen Abwässer. Der Vertrag ist unbefristet und kann nur in gegenseitigem Einvernehmen gekündigt werden. Dieser ungewöhnliche Ausschluss eines einseitigen Kündigungsrechtes ist wohl mit der Tatsache zu begründen, dass hier Leitungen mit relativ hohen Kosten in fremdem Staatsgebiet verlegt wurden und dass bei einer einseitigen Kündigung diese Leitungen keinem anderen Zweck dienstbar gemacht werden könnten. Im übrigen enthält auch dieser Vertrag eine Schiedsklausel.

176 Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch das Baudepartement, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat, einerseits und dem Wieseverband, Sitz Lörrach, vertreten durch dessen Vorsitzenden, den Oberbürgermeister der Stadt Lörrach, andererseits betreffend das Durchleitungsrecht für die Erstellung des Abwasser-Hauptsammlers im Gebiete des Schlipf, auf dem rechten Ufergelände der Wiese im Gebiete des Kantons Basel-Stadt (Gemeinde Riehen) vom 5.12.1963/16.3.1964 (nicht veröffentlicht).

#### 4.433 Grenzüberschreitende Abwasserreinigung in der Region Genf

Ähnlich wie in Basel sind hier die Ansätze grenzüberschreitenden Zusammenwirkens im Bereich der Abwasserreinigung nur punktuell und nicht im Rahmen eines Gesamtkonzeptes vorhanden. So werden etwa die Abwässer der französischen Gemeinde Ferney-Voltaire in die Genfer Kläranlage von Collex-Bossy eingeleitet<sup>177</sup>. Die Gemeinde Viry (F) ist an die Abwasserreinigungsanlage von Chancy/GE angeschlossen<sup>178</sup>, die Gemeinde Soral/GE an das französische Kanalisationsnetz<sup>179</sup>. Nach Art. 63 ff. des Genfer Wassergesetzes<sup>180</sup> fällt die Abwasserreinigung des Primärnetzes in die kantonale Zuständigkeit, während die Gemeinden für das Sekundärnetz verantwortlich sind. Das Gesetz nimmt aber auf die Möglichkeit des Anschlusses ausländischer Kanalisationsnetze nicht Bezug. Im weiteren werden Fragen der grenzüberschreitenden Abwasserreinigung von der vom Genfer Comité régional eingesetzten Arbeitsgruppe Umweltschutz (vgl. hinten 5.333) behandelt<sup>181</sup>.

#### 4.44 Trinkwasserversorgung

##### 4.441 Allgemeines

Grenzüberschreitendes Zusammenwirken im Bereich der Trinkwasserversorgung besteht vor allem an der Grenze zu Frankreich<sup>182</sup>. Im Raume Basel bezieht die solo-

177 MARTIN Yves, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 975.

178 Convention entre la Commune de Viry, représentée par son Maire, et la République et canton de Genève, représentée par le Conseil d'Etat, concernant le raccordement des eaux usées de la Commune française de Viry sur les installations de transport et de traitement du réseau primaire de la Laire (versant suisse), signée à Genève, le 28 janvier 1976, approuvée par le Sous-Préfet de St-Julien le 24.2.1976 (nicht veröffentlicht). Dieser Vertrag sieht einerseits eine Beteiligung der französischen Gemeinde an den Installationskosten der kantonalgenferischen Kläranlage Chancy vor, allerdings "à titre d'utilisateur de la station et non comme propriétaire ou maître de l'ouvrage" (Art. 6), sowie eine Beteiligung an den Betriebskosten im Verhältnis zu dem von der französischen Seite her eingeleiteten Abwasser. Der Vertrag enthält eine Schiedsklausel. Die "approbation par l'autorité préfectorale" wird ausdrücklich vorbehalten (Art. 11). Text abgedruckt in: *Dokument OCDE, ENV/TFP/77.4*, 19 f.

179 Schriftliche Auskunft der Gemeinde Soral im Rahmen der vom Verfasser durchgeführten Umfrage.

180 GE-RS L 2 0,5.

181 *Mémorial GE*, 1977, 4899.

182 Ausserhalb der hier behandelten Untersuchungsräume ergab eine vom Verfasser durchgeführte Umfrage, dass der jurassische Zweckverband "Syndicat des Eaux de la Haute-Ajoie" Trinkwasser an die französischen Gemeinden Villars-le-Sec, Croix und Abbévillers liefert aufgrund eines Lieferungsvertrages. Eine schriftliche Vereinbarung besteht zwischen der französischen Gemeinde Les Rousses im Dappental und der Gemeinde St-Cergue/VD über französische Trinkwasserlieferungen im Hinblick auf die touristische Erschliessung eines Ortsteils von St-Cergue. Die Gemeinde Ste-Croix/VD bezieht Trinkwasser aus einer französischen Quelle.

thurnische Gemeinde Kleinlützel Trinkwasser aus einer auf französischem Gebiet gelegenen Quelle, ohne dass darüber schriftliche Vereinbarungen bestehen. Die französische Grenzstadt St-Louis bezieht zusätzlich zur eigenen Wasserversorgung Trinkwasser aus dem Wasserwerk der Stadt Basel. Dieser quantitativ allerdings nicht ins Gewicht fallende Trinkwasserexport durch die baselstädtischen Wasserwerke nach Frankreich<sup>183</sup> ist Gegenstand einer Vereinbarung zwischen den Basler Gas- und Wasserwerken und einem interkommunalen französischen Zweckverband, die vom Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt genehmigt wurde<sup>184</sup>. Ausser der Tatsache, dass als Vertragspartner eine rechtlich selbständige kantonale Verwaltungsstelle und eine französische öffentlich-rechtliche Körperschaft auftreten, ist dieser Vertrag in rechtlicher Hinsicht kaum von grossem Interesse.

#### 4.442 Ausbeutung, Schutz und Realimentierung des Grundwassers im Genevois

Während die oben erwähnten grenzüberschreitenden Kontakte lediglich auf die Lieferung oder den Bezug von Trinkwasser über die Staatsgrenze hinweg zielen, steht in der Region Genf die Erhaltung des gemeinsamen schweizerisch-französischen Grundwasserbeckens im Bereich der Arve im Genevois (la nappe phréatique de l'Arve) für die zukünftige Trinkwasserversorgung in Frage. Dieser Feststellung liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Das Grundwasserbecken der Arve ist bei einer Ausdehnung von 30 km<sup>2</sup> und einer Tiefe von teilweise bis über 60 m bei weitem das wichtigste Grundwasservorkommen im Kanton Genf. Es wird im wesentlichen gespeist durch Sickerwasser der Arve, die in der Gegend von Veyrier die Staatsgrenze überquert und innerhalb der Stadt Genf in die Rhone mündet. Das Grundwasserbecken der Arve befindet sich zum grösseren Teil unter Genfer Kantonsgebiet, erstreckt sich jedoch in der Gegend von Veyrier und von St-Julien auch auf französisches Hoheitsgebiet. Das Grundwasser des Arvebeckens wird auf Schweizer Seite seit langem für die Trinkwasserversorgung ausgenutzt. Seit neuerer Zeit bestehen auch Pumpstationen auf französischem Gebiet für die Trinkwasserversorgung französischer Grenzgemeinden. Das hatte zur Folge, dass sich der Grundwasser-

183 Vgl. dazu JENNY, 131 f.; *Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt* 1976, 56. Jg., Basel 1977, 198.

184 Vertrag zwischen der Direktion des Gas- und Wasserwerks, Basel, und dem Syndicat d'adductions d'eau St-Louis-Huningue betreffend Wasserabgabe vom 9.7./14.7.1938, genehmigt vom Sous-Préfet de l'Arrondissement de Mulhouse am 3.9.1937, genehmigt vom Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt am 17.9.1937 (nicht veröffentlicht). Bemerkenswert an diesem Vertrag ist die Tatsache, dass er keine Schiedsklausel, sondern eine Gerichtsstandsklausel enthält (§ 6 des Vertrages: Das Syndicat unterwirft sich dem Gerichtsstand des Kantons Basel-Stadt). Massgebend für die Wasserdieferungen über die Grenze sind die baselstädtischen Vorschriften (§ 1 des Vertrages).

spiegel erheblich gesenkt hat, in den Jahren 1971–1975 um jährlich durchschnittlich 0,75 m<sup>185</sup>.

Die technischen Möglichkeiten einer künstlichen Realimentierung des Arvebeckens wurden im Auftrag des Genfer Staatsrates seit den sechziger Jahren studiert. Da das Arvebecken sowohl auf französischer als auch auf schweizerischer Seite für die Trinkwasserversorgung genutzt wurde, erwies sich eine Zusammenarbeit mit Frankreich bezüglich des Grundwasserentzuges als unumgänglich. Das Genfer Comité régional setzte im Jahre 1975 eine Arbeitsgruppe ein, welche sich mit den Fragen der Trinkwasserversorgung im Grenzgebiet beschäftigte und den unten behandelten Abkommensentwurf ausarbeitete<sup>186</sup>. Mit Gesetz vom 24.6.1976 beschloss der Genfer Grosse Rat den Bau einer Wiederaufbereitungsanlage für das Grundwasserbecken der Arve in Vessy und ermächtigte den Staatsrat, zu diesem Zweck ein Darlehen von Fr. 15,5 Mio. aufzunehmen<sup>187</sup>. Die französische Beteiligung an den Bau- und Betriebskosten der Anlage ist im unten behandelten Abkommen geregelt.

Am 11.6.1978 wurde der von der Arbeitsgruppe des Comité régional ausgearbeitete Abkommensentwurf durch den Vertreter des Genfer Staatsrates und den Präfekten des französischen Départements Haute-Savoie unterzeichnet<sup>188</sup>. Das Abkommen trat rückwirkend auf den 1.1.1978 in Kraft. Die Präambel weist auf die Notwendigkeit hin, „d'établir une exploitation concertée de la nappe souterraine du Genevois afin de sauvegarder cette ressource naturelle et de préserver la qualité de ses eaux“. Zu diesem Zweck wird eine paritätische Nutzungskommission (Commission d'exploitation) eingesetzt, die aus je drei schweizerischen und französischen Mitgliedern besteht. Aufgabe dieser Kommission ist es, ein jährliches Nutzungsprogramm für den Grundwasserentzug aus dem Arvebecken auszuarbeiten nach Massgabe der Bedürfnisse der schweizerischen und französischen Benutzer. Im weiteren hat die Kommission technische Beratungsaufgaben beim Bau neuer oder bei der Abänderung bestehender Pumpanlagen und schlägt dem Genfer Staatsrat respektive dem Präfekten des Departements Hochsavoien notwendige Massnahmen zur Verhinderung der Verschmutzung des Grundwasserbeckens vor. Die Kommission erarbeitet im weiteren ein Inventar sämtlicher Anlagen zur Trinkwassergewinnung im Bereich des Arvebeckens. Die Bewilligung des Baus neuer oder die Abänderung bestehender Anlagen bleibt weiterhin den zuständigen Behörden desjenigen Staates vorbehalten, auf dessen Hoheitsgebiet sie erstellt werden. Die internationale Nutzungskommission hat nur beratende Funktion, muss aber in jedem Falle konsultiert werden. Die Trinkwasserbezüge aus dem Arvebecken und die Schwankungen des Grundwasserspiegels werden laufend von der Kommission registriert.

185 *Mémorial GE*, 1976, 245 ff. (Bericht des Genfer Staatsrates zum Gesetzesentwurf betreffend die Trinkwasseraufbereitungsanlage des Arvebeckens bei Vessy, Sitzung vom 30.1.1976).

186 *Mémorial GE*, 1977, 4899.

187 GE-GS, Bd. 162, 1976, 358.

188 Arrangement entre le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève et le Préfet de la Haute-Savoie relatif à la protection, à l'utilisation et à la réalimentation de la nappe souterraine franco-suisse du Genevois, du 11.6.1978 (nicht veröffentlicht).

Das Abkommen bezieht sich im weiteren auf den Bau und Betrieb der künstlichen Trinkwasseraufbereitungsanlage, die im Eigentum des Kantons Genf steht. Frankreich beteiligt sich an den Amortisations- und Betriebskosten der Anlage mit einem jährlichen Beitrag, der sich nach einer komplizierten Formel errechnet, die im wesentlichen durch das Verhältnis zwischen dem Volumen des durch französische Nutzer gepumpten Trinkwassers und dem Volumen des künstlich in das Grundwasserbecken eingeführten Wassers bestimmt wird. Die Feststellung der jährlichen Kosten erfolgt unter Beiziehung der internationalen Nutzungskommission. Interessanterweise spricht das Abkommen bezüglich der französischen Beteiligung immer nur von der "participation française aux frais de la réalimentation artificielle", ohne aber zu präzisieren, wer im innerstaatlich-französischen Bereich für diese Kosten aufzukommen hat.

Kernstück der Vereinbarung ist die Verpflichtung Frankreichs, auf französischem Gebiet jährlich höchstens ein Gesamtvolumen von 5 Mio. m<sup>3</sup> Trinkwasser aus dem Grundwasserbecken zu pumpen. Der genaue Wortlaut dieser Verpflichtung lautet wie folgt:

"Compte tenu des dimensions et de la capacité de la station de réalimentation artificielle qui sera construite, les autorités et collectivités françaises s'engagent à ce que l'ensemble des prélèvements qui seront effectués par les utilisateurs sis sur leur territoire n'excède pas 5'000'000 m<sup>3</sup> par année, dont 2 Millions de m<sup>3</sup> en franchise de règlement. En cas de nécessité, des dérogations à cette limite de 5'000'000 m<sup>3</sup> pourront être admises par la Commission d'exploitation, après avis de l'exploitant."

Auf die grundsätzliche Bedeutung dieser freiwilligen Beschränkung der Nutzung des gemeinsamen Grundwasserbeckens durch Frankreich soll unten im Rahmen der Gesamtwürdigung des Abkommens hingewiesen werden. Es fällt hier auf, dass sich die Verpflichtung an die "Behörden und Gebietskörperschaften" richtet, welche die Nutzung in ihrem Zuständigkeitsbereich zu kontrollieren vermögen. Im weiteren ist die Kompetenz bemerkenswert, welche der internationalen Nutzungskommission hier eingeräumt wird: Sie kann nämlich nötigenfalls die französische Nutzungs-limite heraufsetzen, nicht aber ohne vorher die Verantwortlichen für den Betrieb der Aufbereitungsanlage auf Schweizer Gebiet ("l'exploitant") angehört zu haben. Das bedeutet, dass sich Frankreich bezüglich der Nutzung eines natürlichen Wasservorkommens auf seinem Gebiet letztlich dem Entscheid einer internationalen Kommission unterwirft. Bei aussergewöhnlichen Umständen können die französischen Nutzer des Grundwasserbeckens durch Vermittlung der Nutzungskommission angehalten werden, auf einen Teil oder die Gesamtheit der sogenannten Franchise, d.h. des kostenlos bezogenen Trinkwasservolumens von 2 Mio. m<sup>3</sup>, zu verzichten.

Im weiteren sieht das Abkommen die Errichtung eines Alarmdispositivs bei Verschmutzung des Grundwasserbeckens vor. Ist die Verschmutzung auf eine falsche Bedienung der Wiederaufbereitungsanlage zurückzuführen, haftet der Kanton Genf für allfällige Schäden. Vorbehalten bleiben die Haftung französischer oder schweizerischer Gebietskörperschaften sowie die Haftung Dritter, soweit solche eine Verschmutzung des Grundwasserbeckens verursacht haben.

Das Abkommen ist auf die Dauer von 30 Jahren abgeschlossen und wird stillschweigend für jeweils 5 Jahre erneuert. Die Kündigungsfrist beträgt ein Jahr. Das Abkommen kennt für den Fall von Streitigkeiten keine eigentliche Schiedsklausel. Streitigkeiten sind in erster Instanz dem Genfer Comité régional "aux fins de conciliation" vorzulegen. Kommt keine Einigung zustande, wird der Streit vor die französisch-schweizerische Konsultativkommission für nachbarliche Fragen (vgl. hinten 5.33) getragen. Der Vertrag sieht aber nicht vor, dass die Konsultativkommission eine Streitigkeit aus dem Abkommen verbindlich entscheiden kann. Es kommt ihr deshalb nicht der Charakter eines Schiedsgerichtes zu. Im übrigen soll durch die Nutzungskommission eine detaillierte technische Benutzungsordnung des Grundwasserbeckens ausgearbeitet werden, welche der Arbeitsgruppe des Genfer Comité régional zur Genehmigung unterbreitet werden wird.

Das hier resümierte Grundwasserabkommen gibt in zweierlei Hinsicht Anlass zu grundsätzlichen Bemerkungen. Einmal ist die Tatsache zu würdigen, dass als Vertragspartner auf der einen Seite ein Schweizer Kanton und auf der anderen Seite der Präfekt eines französischen Departements auftreten. Dass der Kanton Genf als Gliedstaat im Bundesstaat unter gewissen Voraussetzungen Verträge mit dem Ausland abschliessen kann, ist verfassungsrechtlich und völkerrechtlich anerkannt (vgl. hinten 6.221). Ebenso unbestritten ist es, dass einem französischen Departement weder nach Völkerrecht noch nach französischem Verfassungsrecht mittelbare oder unmittelbare Völkerrechtssubjektivität zukommt. Indem der Präfekt des Departements Hochsavoiien mit dem Genfer Staatsrat einen Vertrag abschliesst, handelt er nicht als Organ eines französischen Departements, obwohl diese nach Art. 72 der französischen Verfassung von 1958 als rechtlich selbständige Gebietskörperschaften anerkannt sind ("collectivités territoriales de la République")<sup>189</sup>. Der Präfekt tritt vielmehr in seiner Stellung als Vertreter des französischen Staates auf, die sich daraus ergibt, dass er nach Art. 13 der französischen Verfassung vom Staatspräsidenten ernannt wird<sup>190</sup>. Somit liegt letztlich ein "verdeckter Staatsvertrag" vor (vgl. hinten 6.33).

Schliesslich bleibt die Frage, welche Stellung ein grenzüberschreitendes Grundwasservorkommen hinsichtlich der Nutzung im internationalen Recht einnimmt. Soweit es sich um ein kohärentes Grundwasserbecken handelt, wie das hier der Fall ist, ist diese Rechtsstellung vergleichbar mit derjenigen der Grenzgewässer an der Erdoberfläche. Grundwasserbecken sind Bestandteil staatlicher Hoheitsgebiete, soweit sie nach dem Kriterium der Effektivität staatlicher Herrschaft genutzt werden können. Gehört ein Grundwasserbecken als "unité hydrographique indivisible"<sup>191</sup> mehreren Staatsgebieten an, so entsteht in bezug auf eine mögliche

189 MOREAU, a.a.O. (Fn. 16), 69 f.

190 MOREAU, a.a.O. (Fn. 16), 80 f.; vgl. auch DUPUY, 850.

191 VISSCHER, 74; zum internationalen Grundwasserrecht vgl. im weiteren: ANDRASSY, 125 ff.; THALMANN, 121 ff.; SCHULTHESS, 66 ff.; NEUMEYER Karl, *Ein Beitrag zum internationalen Wasserrecht*, Zürich 1915, 24 S. (Sonderabdruck aus der Festschrift für Georg Cohn); *ILA Report*, 52, 1966, 477 ff.

Nutzung als auch bezüglich der möglichen Verschmutzung eines solchen Beckens eine faktische Interessengemeinschaft zwischen den betroffenen Staaten. Welche Rechtsfolgen sich daran im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht knüpfen können, wurde bereits an anderer Stelle erläutert (vgl. vorne 3.1). Unbestritten ist, dass jeder Staat grundsätzlich befugt ist, die unter seinem Gebiet vorhandenen Grundwasservorkommen auszubeuten. Ob dies jedoch ohne Rücksicht auf allfällige Rückwirkungen auf Grundwasservorkommen im Hoheitsgebiet eines Nachbarstaates geschehen kann, wie THALMANN in analoger Anwendung der Prior Appropriation Rule annimmt<sup>192</sup>, bleibt allerdings zweifelhaft. Gerade im vorliegenden Fall des Arvebeckens hatte die Nutzung des Beckens vor allem auf der schweizerischen Seite ein bedenkliches Absinken des Grundwasserspiegels zur Folge. De lege lata bestehen aber im Völkerrecht kaum allgemein anerkannte Regeln hinsichtlich einer Nutzungsbeschränkung<sup>193</sup>. Es ist deshalb empfehlenswert, wie ANDRASSY schreibt<sup>194</sup>, wenn sich die beteiligten Staaten vertraglich über die Nutzung verständigen können. Eine solche Einigung ist im Falle des Arve-Grundwasserbeckens erfolgt. Die Schaffung einer internationalen Nutzungskommission zur Überwachung des Grundwasserbeckens, die freiwillige Nutzungsbeschränkung durch Frankreich sowie die Zusammenarbeit bei der künstlichen Speisung des Grundwasserbeckens entsprechen wohl am ehesten dem Geist freundnachbarlicher Zusammenarbeit, die letztlich beiden beteiligten Staaten zum Vorteil gereicht.

#### 4.45 Gas- und Elektrizitätsversorgung

Der Vollständigkeit halber ist noch zu erwähnen, dass das Gaswerk der Stadt Basel (heute ein Teil der Industriellen Werke des Kantons Basel, die dem Baudepartement angegliedert sind) seit dem 2. Weltkrieg eine grössere Anzahl elsässischer Grenzgemeinden mit Gas versorgte. Der Gasbezug erfolgte durch den französischen Zweckverband Syndicat intercommunal de l'Usine à Gaz Huningue–St-Louis, wel-

192 THALMANN, 122. Die Prior Appropriation Rule ist im Wasserrecht der amerikanischen Bundesstaaten entstanden und besagt, dass einzig die zeitliche Priorität über die Berechtigung von Ableitungen von Grenzflüssen entscheidet und nicht die Bedürfnisse der Anliegerstaaten oder die Möglichkeit allfälliger Schadenzufügung. Sie kommt nach THALMANN der Leugnung irgendwelcher rechtlicher Schranken bei der Ableitung internationaler Gewässer sehr nahe; vgl. die Hinweise auf amerikanische Gerichtsentscheide bei THALMANN, 132 ff.

193 Vgl. aber Art. IV der Helsinki Rules der ILA (*ILA Report*, 52, 1966, 486): "Each basin State is entitled, within its territory, to a reasonable and equitable share in the beneficial uses of the waters of an international drainage basin." Art. V der Helsinki Rules enthält eine Reihe von "relevant factors" zur Konkretisierung des reasonable and equitable share. Nach *Praxis VR*, 399, stellen die Helsinki Rules als private Kodifikation des internationalen Wasserrechts den Ausdruck der lex lata, des heute gültigen Völkerrechts in dieser Materie dar. Vgl. aber MANNER, 328.

194 ANDRASSY, 127. Vgl. auch Art. I der Helsinki Rules der ILA (*ILA Report*, 52, 1966, 484).

cher mit dem Gaswerk einen Lieferungsvertrag abgeschlossen hatte<sup>195</sup>. Dieser Vertrag ist heute hinfällig. Einzig die Gemeinde Hegenheim (F) bezieht noch Gas aus dem Basler Gaswerk<sup>196</sup>.

Im weiteren verteilt das Elektrizitätswerk Elektra Birseck mit Sitz in Münchenstein/BL elektrische Energie in 12 Gemeinden des elsässischen Grenzgebietes. Die Elektra Birseck ist eine Genossenschaft des schweizerischen Rechts. Als Genossenschafter gehören ihr hauptsächlich die Hauseigentümer an, welche mit Elektrizität versorgt werden. Auch andere Bezüger elektrischer Energie sind Mitglieder der Genossenschaft: Dazu gehören die SBB und die französische Eisenbahngesellschaft SNCF. Die Hauseigentümer der elsässischen Gemeinden, welche dem Elektrizitätsnetz der Elektra Birseck angeschlossen sind, sind in der Regel auch Mitglieder der schweizerischen Genossenschaft, weil sie in diesem Fall bei den Strombezügen einen Genossenschaftsrabatt von 5% geniessen. Im 25köpfigen Verwaltungsrat sitzen drei Elsässer und in der Delegiertenversammlung mit 239 Mitgliedern 36 elsässische Vertreter.

Die Verteilungsanlagen im Elsass sind von der schweizerischen Genossenschaft errichtet worden und stehen in deren Eigentum. Für die Betreuung der elsässischen Bezüger sowie für das Inkasso der Stromrechnungen im Elsass besteht ein Aussenposten in St-Louis. Das Elektrizitätswerk steht nicht mit den ausländischen Gemeinden in vertraglichen Beziehungen, sondern ausschliesslich mit den Strombezüglern, mit welchen es einen normierten Stromanschluss- und Stromlieferungsvertrag (*Police d'abonnement pour la fourniture de courant basse tension*) abzuschliessen pflegt. Die Erstellung der Verteilungsanlagen auf öffentlichem Grund in Frankreich bildet einzig in der Stadt St-Louis Gegenstand eines *Cahier des Charges*, welches im Jahre 1956 durch die Behörden der Stadt St-Louis auf die Dauer von 40 Jahren ausgestellt wurde<sup>197</sup>.

#### 4.46 *Hilfeleistungen bei Katastrophen*

Sowohl das Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse aus dem Jahre 1938 (vgl. vorne 2.221) als auch das Abkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik über den kleinen Grenzverkehr aus dem Jahre 1970 (vgl. vorne 2.222) sehen vor, dass in Notfällen die Staatsgrenze durch ausländische Hilfsorganisationen ohne Beachtung der sonst hierfür geltenden Vorschriften überschritten werden darf (Art. 6 Ziff. 4 des Abkommens mit Frankreich; Art. 10 des Abkommens mit der Bundesrepublik). Darüber hinaus

195 Vgl. dazu JENNY, 129 ff.

196 Auskunft der Industriellen Werke Basel vom 15.8.1978.

197 Angaben gemäss schriftlicher Auskunft der Elektra Birseck Münchenstein vom 2.4.1976 und gemäss 77. Geschäftsbericht 1974 der EBM an die Delegiertenversammlung vom 21.6.1975 in St-Louis, 44 S.

besteht aber auf zwischenstaatlicher Ebene keine Pflicht zur Hilfeleistung über die Staatsgrenzen hinweg im Falle von Katastrophen.

Sowohl in der Region Basel als auch in der Region Genf bestehen aber informelle lokale Abmachungen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophenfällen. Der Service d'incendie et de secours der Stadt Genf leistet seit langer Zeit Hilfe über die Grenzen hinweg. Die Hilfeleistung erfolgt auf Anfrage der betroffenen kommunalen französischen Behörden. Sie erfolgt ohne Formalitäten und ist gratis. In den letzten Jahren sind aber die Fälle grenzüberschreitender Hilfeleistung durch die Genfer Feuerwehr selten geworden<sup>198</sup>.

Auch die kantonale baselstädtische Feuerwehr stellt ihre Dienste auf Anfrage lokaler Behörden den Gemeinden des benachbarten Auslandes zur Verfügung. In besonderen Fällen hat die Basler Feuerwehr für beschränkte Zeit auch den Feuer-schutz für ausländische Gemeinden übernommen. Auch hier hat allerdings die Zahl der Hilfeleistungen über die Grenze hinweg in den letzten Jahren abgenommen<sup>199</sup>.

## 4.5 Regionaler Lastenausgleich

### 4.51 Allgemeines

Der Begriff des regionalen Lastenausgleichs wird hier in einem durchaus technischen Sinne verwendet. Im interkantonalen Kontext sind darunter horizontale Ausgleichszahlungen zu verstehen, die ein Kanton einem anderen für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zu zahlen hat<sup>200</sup>. Sinn des regionalen Lastenausgleiches ist es, Spillovereffekte auszugleichen und die Diskrepanz zwischen dem räumlichen Kreis der Nutzniesser und dem Kreis der Kostenträger öffentlicher Leistungen zu beseitigen<sup>201</sup>. In diesem Sinne schlägt Art. 56 Abs. 5 des Verfassungsentwurfes der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung die Schaffung eines Systems des interkantonalen Lastenausgleichs vor.

Spillovereffekte stellen sich aber auch im grenzüberschreitenden Kontext innerhalb einer Grenzregion ein (vgl. vorne 4.13). Ausgangspunkt dieser Effekte ist hauptsächlich das Phänomen der Grenzgängerbewegungen. Im Kanton Basel-Stadt arbeiteten im August 1977 über 15'000 Grenzgänger, davon ca. 5'500 aus dem deutschen und ca. 9'500 aus dem französischen Einzugsgebiet der Basler Region<sup>202</sup>. Ähnlich ist die Situation im Kanton Genf, wo im Juni 1974 über 24'000 Grenzgän-

198 MARTIN Yves, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 976; schriftliche Auskunft des Service d'incendie et de secours der Stadt Genf vom 9.4.1976.

199 JENNY, 132 f.

200 FREY René L., a.a.O. (Fn. 26), 104.

201 FREY René L., a.a.O. (Fn. 26), 31.

202 *Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1976*, 56. Jg., Basel 1977, 112.

ger aus dem benachbarten französischen Umland beschäftigt waren<sup>203</sup>. Auf die internationalrechtlichen Vereinbarungen bezüglich der Rechtsstellung der Grenzgänger im Bereich der Besteuerung, Sozialversicherung usw. soll hier nicht näher eingetreten werden, obwohl sie in den beiden Untersuchungsräumen von grosser praktischer Bedeutung sind<sup>204</sup>. Die Grenzgängerbewegungen, die sowohl in Basel als auch in Genf auf ein starkes wirtschaftliches Zentrum hin orientiert sind, haben einmal zur Folge, dass den traditionellen Wirtschaftsunternehmen des benachbarten ausländischen Einzugsgebietes auf dem Arbeitsmarkt eine grosse Konkurrenz erwächst. Nicht alle Unternehmen können mit den finanziellen Leistungen und den Arbeitsbedingungen Schritt halten, die im benachbarten Ausland geboten werden. Diese Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt wird noch verschärft durch die Entwicklung auf dem Währungssektor. Tritt durch diese Konkurrenz eine wirtschaftliche Schwächung der Unternehmen des ausländischen Einzugsgebietes der städtischen Zentren Basel und Genf ein, erfolgen sogar Standortveränderungen, so wirkt sich diese Entwicklung auf die Steuereinnahmen des benachbarten ausländischen Einzugsgebiets aus. Einer Stagnierung oder Verminderung der Steuereingänge stehen aber gewaltige Aufgaben im Bereich der lokalen Infrastruktur gegenüber, welche durch den Zustrom von Grenzgängern verursacht werden. Diese Verzerrung wird dann um so grösser, wenn die Grenzgänger ihren Arbeitserwerb im benachbarten Ausland an der Quelle versteuern müssen, wie dies in Genf der Fall ist. Auf diese Weise entstehen grenzüberschreitende Spillovereffekte. Sowohl in der Region Genf als auch in der Region Basel wurden Ansätze eines grenzüberschreitenden regionalen Lastenausgleichs entwickelt, wenn auch in verschiedenem Ausmass und auf rechtlich unterschiedliche Weise. Die beiden Lastenausgleichssysteme sollen im folgenden dargestellt werden<sup>205</sup>.

## 4.52 Das Genfer Lastenausgleichssystem

### 4.521 Ausgangslage

Im Gegensatz zu allen übrigen an Frankreich angrenzenden Kantonen ist der Kanton Genf der mit Frankreich abgeschlossenen Vereinbarung über die Besteuerung

203 JEQUIER, 249.

204 Vgl. dazu DEPARTEMENT de l'économie publique du canton de Genève, *Guide du travailleur frontalier*, Genève, Octobre 1974, 46 S., und ETABLISSEMENT public régional d'Alsace, *Guide juridique du travailleur frontalier*, Strasbourg 1978, 107 S.; KESSLER Simon, *D'un coin à l'autre, Les frontaliers en Europe*, Paris 1974, 252 S.

205 Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass mit Notenaustausch vom 27.3.1979 die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Besteuerung der Grenzgänger und den finanziellen Ausgleich zugunsten der italienischen Grenzgemeinden vom 3.10.1974 in Kraft gesetzt wurde (AS 1979, 457). Damit besteht auch ein Lastenausgleichssystem für den schweizerisch-italienischen Grenzraum.

der Grenzgänger vom 18.10.1935<sup>206</sup>, die im schweizerisch-französischen Doppelbesteuerungsabkommen vom 9.9.1966 ausdrücklich vorbehalten wird<sup>207</sup>, nicht beigetreten. Im Gegensatz zu allen anderen an Frankreich angrenzenden Kantonen werden deshalb die im Kanton Genf beschäftigten Grenzgänger für ihr Arbeits-einkommen nicht im Wohnsitzstaat, sondern am Arbeitsort besteuert (Quellensteuer<sup>208</sup>). Dadurch geht dem Wohnsitzstaat ein beachtliches Steuersubstrat verloren, während ihm andererseits grosse Infrastrukturaufgaben erwachsen, sind doch infolge der Attraktivität des Arbeitsplatzes Genf zahlreiche Franzosen aus anderen Regionen in den französischen Teilbereich der Genfer Region (Departemente Ain und Haute-Savoie) gezogen, um im Kanton Genf als Grenzgänger zu arbeiten<sup>209</sup>. Die Genfer Regierung hat deshalb in den Jahren 1971/72 einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet, der eine finanzielle Unterstützung der Gemeinden der französischen Nachbargebiete bezweckte. Der Gesetzesentwurf sah die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung vor, deren Vermögen mit einem Teil derjenigen Gelder ge-äufnet worden wäre, welche dem Kanton Genf durch die Quellenbesteuerung der Grenzgänger zufließen. Aus diesem Kapital wären den französischen Wohngemeinden der Grenzgänger langfristige und zinsgünstige Darlehen für Infrastrukturaufgaben zur Verfügung gestellt worden<sup>210</sup>. Die Genfer Regierung wollte sich auf diese Weise einen Einfluss auf die Verwendung der nach Frankreich zu zahlenden Kompensationsgelder sichern und damit gewährleisten, dass diese letztlich den direkt betroffenen französischen Gemeinden des Genfer Einzugsgebiets zugute kommen. Frankreich erklärte sich allerdings mit dieser Form des Lastenausgleichs "pour des motifs essentiellement d'organisation politique interne"<sup>211</sup> nicht einverstanden. Das Prinzip eines grenzüberschreitenden Lastenausgleichs wurde hingegen von der französischen Regierung ausdrücklich anerkannt. Durch Vermittlung des Bundesrates und unter Leitung eines Chefbeamten des Eidgenössischen Politischen Departementes wurden Verhandlungen zwischen dem Kanton Genf und Frankreich über den Abschluss eines Kompensationsabkommens aufgenommen<sup>212</sup>. Die Genfer Behörden verknüpften die Frage des Abschlusses eines Kompensationsabkommens mit der Forderung nach der Schaffung einer internationalen Kommission für nachbarliche Fragen in der Region Genf. Die unten behandelte Einsetzung nachbarschaftlicher Konsultativgremien in der Region Genf steht somit in direktem Zusammenhang mit diesem Lastenausgleich (vgl. unten 5.33).

206 Nicht veröffentlicht. Text auszugsweise zitiert in BS 12, 631, Fn. 2; vgl. dazu JEQUIER, 250; HOEHN Ernst, *Doppelbesteuerungsrecht*, Bern 1973, 202.

207 AS 1967, 1079.

208 GE-RS D 3 2 (Règlement d'application de diverses dispositions de la loi générale sur les contributions publiques, du 30.12.1958, Art. 1 ff.).

209 RAFFESTIN/GUICHONNET/HUSSY, 58 ff.; JEQUIER, 250.

210 *Mémorial GE*, 1973, 2594; JEQUIER, 250 f.

211 *Mémorial GE*, 1973, 2594.

212 Vgl. dazu die Voten DIEZ und MARTIN, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 967 und 977 ff.; *Mémorial GE*, 1973, 2592 ff.

#### 4.522 Das Kompensationsabkommen vom 29.1.1973

Das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der französischen Regierung "sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève" konnte am 29.1.1973 in Genf durch die bevollmächtigten Vertreter der beiden Regierungen unterzeichnet werden<sup>213</sup>. Das Abkommen wurde auf Schweizer Seite durch den Bundesrat "agissant au nom de la République et canton de Genève" abgeschlossen. Vertragspartei auf Schweizer Seite ist also der Kanton Genf, während der Bundesrat nur als Stellvertreter auftritt. Im bundesstaatlichen Verhältnis fällt die im Abkommen geregelte Materie in den Zuständigkeitsbereich des Kantons Genf. Die gewählte rechtliche Konstruktion entspricht der Kompetenzordnung der Bundesverfassung im Bereich der auswärtigen Gewalt: Einerseits sind zwar die Kantone nach Art. 9 BV befugt, in bestimmten Bereichen Verträge mit dem Ausland abzuschliessen. Der amtliche Verkehr mit ausländischen Zentralregierungen hat aber nach Art. 10 Abs. 1 BV "durch Vermittlung des Bundesrates" stattzufinden. In der Praxis ist aber die gewählte Konstruktion durchaus nicht selbstverständlich: Bei anderen Verträgen mit ausländischen Zentralregierungen, deren Regelungsbereich im bundesstaatlichen Verhältnis in die Zuständigkeit einzelner Kantone fiel, traten nicht diese Kantone, sondern ausschliesslich der Bund als Vertragspartei auf<sup>214</sup>. Dass der Bund dazu befugt ist, ist heute unbestritten<sup>215</sup>; eine besondere "föderalistische Zurückhaltung" ist darin jedoch nicht zu erkennen (vgl. unten 6.21).

Der Ingress des Abkommens drückt in bemerkenswerter Weise den Gedanken grenzüberschreitender Solidarität und Zusammenarbeit aus. Er lautet wie folgt:

"Le Conseil fédéral suisse, agissant au nom de la République et canton de Genève, et le Gouvernement de la République française,  
considérant les charges publiques que certaines communes des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie supportent à raison de leurs habitants travaillant à Genève;  
considérant l'importance des ressources que, dans les circonstances présentes, ces travailleurs apportent, sur divers plans, à l'économie genevoise;

213 Accord entre le Conseil fédéral suisse, agissant au nom de la République et canton de Genève, et le Gouvernement de la République française sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève, du 29.1.1973; Text in: *Mémorial GE*, 1973, 2590; *Dokument CE*, CE/Loc (74) 34; RICO, La région transfrontalière de Genève, 4 ff.

214 Vgl. etwa das Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich vom 16.4.1959 zur Regelung der Stellung der unselbständig erwerbenden Grenzgänger an der französisch-genferischen Grenze unter den Gesetzgebungen über Familienzulagen sowie die dazugehörige Verwaltungsvereinbarung vom 14.4.1961 (AS 1961, 24; AS 1961, 377). Hier tritt in beiden Fällen der Bund als Vertragspartei auf, obwohl die geregelte Materie innerstaatlich in die kantonalen genferischen Zuständigkeit fällt. Nicht stichhaltig ist auch die Begründung des Bundesrates, warum der Bund und nicht die drei betroffenen Grenzkantone als Vertragsparteien auftreten im Falle des schweizerisch-italienischen Grenzgängerabkommens. Die Tatsache, dass das Abkommen drei Kantone betrifft, hätte nicht gehindert, das Abkommen im Namen aller drei Kantone abzuschliessen. Vgl. BB1 1975 II 313.

215 Vgl. etwa BGE 96 I 747 f.; WILDHABER, "Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung", in: *Handbuch AP*, 240 ff.

considérant la solidarité croissante qui existe entre l'agglomération genevoise et les collectivités locales françaises concernées;

considérant qu'il y a lieu, en contrepartie, pour la République et canton de Genève, de verser une compensation financière,  
sont convenus de ce qui suit (...)"

In Art. 1 des Abkommens verpflichtet sich der Kanton Genf, jährlich einen Betrag, der 3,5% der Bruttolohnsumme aller im Kanton beschäftigten Grenzgänger entspricht, wie sie durch deren Arbeitgeber an der Quelle versteuert wird, an die "collectivités locales françaises, au titre de leurs habitants travaillant à Genève" als finanzielle Kompensation zu bezahlen. Die Hauptschwierigkeit lag hier darin, den genauen Adressaten der Kompensation zu bestimmen. Frankreich lehnte eine direkte Bezahlung der Kompensation an die französischen Grenzgemeinden durch den Kanton Genf nach einem zu bestimmenden Schlüssel strikte ab. Der Kanton Genf wollte seinerseits gewährleisten, dass die ausbezahlten Beträge tatsächlich den Wohngemeinden der in Genf arbeitenden Grenzgänger zugute kommen. Die in Art. 2 des Abkommens getroffene komplizierte Regelung trägt beiden Standpunkten Rechnung: Danach werden die Kompensationsgelder von der Genfer Finanzverwaltung an die "Agence comptable du trésor français auprès du siège de la Banque de France à Paris", also an die zentrale französische Staatskasse, überwiesen. Dort werden sie provisorisch auf ein spezielles Konto verbucht und dann an die "trésoriers-payeurs généraux des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie", also an die Finanzverwaltungen der beiden an Genf angrenzenden Departemente, transferiert. Die Verteilung der Gelder an die Grenzgemeinden erfolgt nach dem Abkommen durch die Departemente ("... qui eux-mêmes créditeront les collectivités locales bénéficiaires"). Innerhalb der beiden Departemente ist für die Verwendung der Gelder der jeweilige Conseil général zuständig, also die "legislative" Behörde auf der Departementsebene, deren Mitglieder vom Volk gewählt werden<sup>216</sup>.

Eine Kontrolle über die Verwendung der Kompensationsbeiträge ergibt sich dadurch, dass nach Art. 3 des Abkommens jährlich ein Treffen zwischen den beiden Präfekten der Departemente Ain und Haute-Savoie und dem Genfer Staatsrat stattfinden soll, wo über die Verwendung der Gelder informiert werden soll. Das Kompensationsabkommen wurde für eine Dauer von fünf Jahren abgeschlossen mit der Möglichkeit einer stillschweigenden Erneuerung für jeweils ein Jahr und einer Kündigungsfrist von sechs Monaten (Art. 4). Es trat rückwirkend auf den 1.1.1973 in Kraft und unterlag auf schweizerischer Seite der Genehmigung durch den Bundesrat und den Grossen Rat des Kantons Genf<sup>217</sup>.

Die Verteilung des Genfer Kompensationsbeitrags auf die beiden Departemente Ain und Haute-Savoie erfolgt nach Massgabe des Verhältnisses der in diesen Departementen wohnhaften und in Genf beschäftigten Grenzgänger. Das Verhältnis beträgt 76% (Hochsavoien) zu 24% (Ain). Bezüglich der Verteilung der Gelder von den

216 MOREAU, a.a.O. (Fn. 16), 70 f.; *Mémorial GE*, 1977, 4904; RICQ, *La région transfrontalière de Genève*, 12.

217 Vgl. dazu DIEZ, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 967.

Departementen zu den Grenzgemeinden werden in den beiden Departementen verschiedene Wege beschritten; in beiden Fällen geht jedoch der grösste Teil der erhaltenen Beiträge direkt an die betroffenen Grenzgemeinden. Wichtigstes Verteilungskriterium ist der Anteil der in den einzelnen Gemeinden wohnhaften Grenzgänger<sup>218</sup>.

Durch den Mechanismus des Kompensationsabkommens wurden zwischen dem 22.1.1974 und dem 10.8.1977 insgesamt sFr. 51'297'250.— vom Kanton Genf an die französische Staatskasse ausbezahlt<sup>219</sup>.

### 4.53 Das Basler Lastenausgleichssystem

Der Anlass zur Leistung von Ausgleichszahlungen ist in der Region Basel insofern geringer, als sowohl die französischen als auch die deutschen Grenzgänger ihr Einkommen im Wohnsitzstaat versteuern<sup>220</sup>. Trotzdem wurde nach dem massiven Anwachsen des Grenzgängerstroms in die Region Basel bereits im Jahre 1969 von französischer und von deutscher Seite der Vorschlag gemacht, die Schweizer Arbeitgeber sollten einen Prozent der Lohnsummen der Grenzgänger als Infrastrukturbeiträge an die ausländischen Grenzgemeinden auszahlen<sup>221</sup>. An der dritten Sitzung der Conférence tripartite (vgl. hinten 5.2) wurde dieser Vorschlag durch die elsässische Delegation erneuert<sup>222</sup>.

Mit diesen Vorstössen in direktem Zusammenhang steht die Gründung einer "Association pour le développement de la région frontalière Bâle-Mulhouse", die im Jahre 1973 auf Veranlassung der Handelskammern von Basel und Mulhouse erfolgte. Zweck dieses Vereins ist es, Beiträge an die kulturelle und wirtschaftliche Infrastruktur der elsässischen Grenzgemeinden zu leisten. Die hierfür benötigten Mittel sollen aus Jahresbeiträgen der Mitglieder sowie aus freiwilligen Beiträgen, vornehmlich der Basler Industrie beschafft werden<sup>223</sup>. Parallel dazu wurde, ebenfalls in der Rechtsform eines Vereins, die "Gesellschaft zur Förderung der elsässischen Nachbargemeinden" gegründet, deren statutarischer Zweck wie folgt definiert wurde: "Die Gesellschaft bezweckt die Unterstützung der Bestrebungen der Association. Sie kann zu diesem Zweck bei ihren Mitgliedern Gelder sammeln und der Association zweckgebunden zur Verfügung stellen"<sup>224</sup>. Mitglieder der Förderungsgesellschaft sind vornehmlich Industriebetriebe der Basler Region, welche Grenz-

218 *Mémorial GE*, 1977, 4903 ff.; RICQ, La région transfrontalière de Genève, 12 ff.; "Compensation financière genevoise: 90% aux communes de l'Ain", *Tribune de Genève*, 24.7.1974.

219 *Mémorial GE*, 1977, 4903.

220 HOEHN Ernst, a.a.O. (Fn. 206), 202.

221 "Basels Hinterland jenseits der Grenze", *NZZ*, 10./11.1.1971, abgedruckt in: *regio gazette*, Nr. 3, Oktober 1972, 31 ff.

222 *regio gazette*, Nr. 3, Oktober 1972, 79.

223 *regio report*, 1973, 75.

224 *regio report*, 1973, 75.

gänger beschäftigen. Bis März 1976 sind durch die Association fast FF 1,5 Mio. an elsässische Gemeinden des Grenzgebietes ausbezahlt worden<sup>225</sup>. Hauptnutzniesser war dabei die Stadt St-Louis. Die Gelder wurden für Schul- und Wohnungsbau sowie für andere Infrastrukturaufgaben verwendet. Dieser Betrag stammte ausschliesslich aus freiwilligen Zahlungen der Basler Industrie.

In rechtlicher Hinsicht lässt sich dieses "Basler Modell" kaum mit dem "Genfer Modell" vergleichen, handelt es sich hier doch um freiwillige Beiträge, die über privatrechtliche Institutionen verteilt werden, während sich in der Region Genf die Verpflichtung zu Kompensationszahlungen aus einem internationalen Vertrag ergibt. Auch sind die ausgeschütteten Beträge im Vergleich zur Genfer Regelung relativ gering und machen höchstens 0,1–0,2% der Lohnsumme der in Basel beschäftigten französischen Grenzgänger aus<sup>226</sup>. Eine vergleichbare Regelung mit dem südbadischen Einzugsgebiet Basels wurde bis anhin nicht getroffen. Dennoch erscheint dieser Ansatz eines grenzüberschreitenden Lastenausgleichs in der Region Basel bemerkenswert. Ob hier längerfristig eine internationalrechtliche Regelung getroffen werden wird, ist fraglich, da die Ausgangslage wegen des Wegfalls der Quellenbesteuerung der in Basel beschäftigten Grenzgänger eine wesentlich andere ist.

225 " 'Rückvergütung' an Grenzgemeinden", *Basler Nachrichten*, 12.3.1976, 18.

226 *regio report*, Nachtrag 1, 1975, 15.

## 5. Die Organisation der Grenzregionen: grenzregionale Konsultativkommissionen

### 5.1 Allgemeines

Während im vorhergehenden Kapitel versucht wurde, regionale Aufgabenerfüllung im grenzüberschreitenden Kontext am Beispiel der Untersuchungsräume Basel und Genf punktuell darzustellen und diese nicht nach rechtlichen Gesichtspunkten, sondern nach regionalen Sachgebieten zu gliedern, sollen hier nun die bestehenden Ansätze organisatorischer Strukturen innerhalb der Grenzregionen behandelt werden, die sich thematisch nicht auf einzelne Sachfragen beschränken, sondern die Gesamtentwicklung der Grenzregion zum Ziele haben. Diese ganzheitliche Sicht der Region legt im innerstaatlichen Zusammenhang die Schaffung regionaler Gebietskörperschaften mit demokratisch ausgestalteten Organen nahe. Die Schaffung analoger Rechtsfiguren erweist sich jedoch als kaum realisierbar, wenn die einzelnen Teilbereiche der Region Bestandteile verschiedener Staatsgebiete sind. Es geht hier nicht um die Institution regionaler Entscheidungsmechanismen mit hoheitlichen Funktionen, als vielmehr um die gegenseitige Information und die Koordination staatlicher Massnahmen, die den Grenzraum betreffen. Informations- und Koordinationsarbeit über die Staatsgrenze hinweg wird in der Regel durch internationale Kommissionen wahrgenommen, die paritätisch aus Delegationen der benachbarten Staaten zusammengesetzt sind. Sind aber Fragen der regionalen Entwicklung des Grenzraums Gegenstand zwischenstaatlicher Kommissionen, so erweist es sich als wünschbar, dass nicht nur die Behördenvertreter der traditionellen Träger der auswärtigen Beziehungen auf der staatlichen und gliedstaatlichen Ebene daran beteiligt sind, sondern auch Behördenvertreter der direkt betroffenen Gemeinden und anderer untergeordneter Gebietskörperschaften. Eine Beteiligung der untergeordneten Gebietskörperschaften an der grenzüberschreitenden Koordination wurde bereits an der 5. Sitzung der Europäischen Gemeindekonferenz im Rahmen des Europarates im Jahre 1964 gefordert<sup>1</sup>.

In der Schlussresolution der 1. europäischen Raumplanungsministerkonferenz in Bonn vom 11.9.1970 wurde die Einsetzung regionaler Kommissionen für die Grenzgebiete gefordert, um staatliche Massnahmen insbesondere auf dem Gebiet der Raumplanung im Grenzgebiet zu harmonisieren<sup>2</sup>. Die Resolution sieht vor, dass an diesen Kommissionen die "unmittelbar Betroffenen" ebenfalls zu beteiligen wären. Nach RADIUS wurde hier zum ersten Male von Regierungsseite die Notwendigkeit der Beteiligung von Vertretern der Grenzgebiete an grenzüberschreiten-

1 Résolution 46 (1964) relative à l'aménagement du territoire et aux régions frontalières (Dokument CE).

2 Dokument CE, CMAT (70) 11; teilweiser Abdruck bei MALCHUS, 278.

den Koordinationsgremien anerkannt<sup>3</sup>. Was die Verhältnisse an der Schweizer Grenze betrifft, wurde die Schaffung grenzüberschreitender Gesprächsgremien auf der Ebene der Vertreter der Grenzgebiete auf informellem Weg durch die Einsetzung der "Conférence tripartite" in der Region Basel eingeleitet. Durch die Institution von Nachbarschaftskommissionen auf der Regierungsebene auf dem Wege des diplomatischen Notenaustausches, die durch Regionalausschüsse ergänzt wurden, wurde in den Jahren 1973 (Nachbarschaftskommission für die Region Genf) und 1975 (Nachbarschaftskommission für die Region Basel) die Tätigkeit grenzüberschreitender Gesprächsgremien erstmals offiziell anerkannt: "Diese Regelung stellt in dem Sinne eine Neuerung in unseren internationalen nachbarlichen Beziehungen dar, als durch sie Mittel einer direkten Zusammenarbeit zwischen lokalen Stellen eingesetzt werden"<sup>4</sup>. Es sollen in der Folge die Rechtsgrundlagen und der Tätigkeitsbereich dieser nachbarlichen Gesprächsgremien behandelt werden.

## 5.2 Die "Conférence tripartite permanente de coordination régionale" in der Region Basel

Am 25.6.1971 trafen sich unter dem Vorsitz des Präsidenten des Conseil général du Département du Haut-Rhin der Präfekt dieses französischen Departements, der Regierungspräsident von Südbaden, ein Landrat des südbadischen Kreises Lörrach sowie zwei Vertreter des baselstädtischen Regierungsrates zu einer Sitzung auf dem Flugplatz von Basel-Mulhouse. Die Teilnehmer an dieser Sitzung beschlossen, sich inskünftig zum Zwecke der Koordination grenzüberschreitender Planungen und Entwicklungsmassnahmen regelmässig in einem halbjährlichen Turnus zu treffen. Die Zusammensetzung der aus den drei Hoheitsgebieten stammenden Delegationen wurde allerdings nicht fixiert, so dass bereits an der zweiten Sitzung der Conférence vom 12.11.1971 auf schweizerischer Seite ein Mitglied der Regierung des Kantons Basel-Landschaft neben einem baselstädtischen Kollegen teilnehmen konnte. Zu den Beschlüssen der ersten Sitzung gehörte auch die Erarbeitung eines langfristigen Koordinationsprogramms und einer Liste der wichtigsten grenzüberschreitenden Koordinationsprobleme im Raume Basel<sup>5</sup>. Die Tätigkeit der Conférence tripartite stand in engem Zusammenhang mit der Tätigkeit der Internationalen Koordinationsstelle der Regio (vgl. vorne 4.23), die ihrerseits der Geschäftsstelle der privatrechtlichen Arbeitsgruppe Regio Basiliensis angegliedert ist. Das Pflichtenheft der durch interkantonaies Konkordat geschaffenen Internationalen Koordinationsstelle wurde der Conférence tripartite zur Genehmigung vorgelegt<sup>6</sup> und deckt sich weit-

3 RADIUS René, "Coopération des régions et communes frontalières", *Dokument CE*, CPL/P/Am (8) 23, 5.

4 *Geschäftsbericht BR*, 1974, 40.

5 *regio report*, 1973, 42 f.

6 *regio report*, 1973, 40.

gehend mit dem Aufgabenbereich, welchen sich die *Conférence tripartite* selbst gesetzt hatte. Das Sekretariat der *Conférence tripartite* wurde durch die Internationale Koordinationsstelle geführt.

Zwischen dem 25.6.1971 und dem 22.10.1975 traf sich die *Conférence tripartite* zu insgesamt 10 Sitzungen, anlässlich derer unter anderem Fragen der Grenzgänger, der Gesamtplanung um den Flughafen Basel-Mulhouse, der Energieplanung in der Regio, der Rheinübergänge und der Rheinschifffahrt diskutiert wurden<sup>7</sup>. Anlässlich der ersten Sitzung der dreiseitigen Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen vom 3.11.1975 wurde beschlossen, die Tätigkeit der *Conférence tripartite* im Rahmen eines dreiseitigen Regionalausschusses weiterzuführen (vgl. unten 5.3).

Bezüglich der Rechtsnatur der Tätigkeit der *Conférence tripartite* ist zunächst negativ festzuhalten, dass diese nicht auf einer formellen Vereinbarung zwischen den drei betroffenen Staaten beruhte. Die Gründung dieser Institution entsprang dem in einem Protokoll festgehaltenen gemeinsamen Willen der an den Sitzungen beteiligten Behördemitgliedern aus Südbaden, dem Departement Hochrhein und den Halbkantonen Basel-Land und Basel-Stadt. Die faktische Existenz der *Conférence tripartite*<sup>8</sup> wurde von den Regierungen der drei betroffenen Staaten stillschweigend geduldet. Da die Tätigkeit der *Conférence tripartite* nicht im internationalen Recht verankert war, beruhte sie ausschliesslich auf der freiwilligen Mitwirkung der teilnehmenden Behördemitglieder, die ihrerseits kein offizielles Verhandlungsmandat seitens ihrer Regierungen hatten. Die Beschlüsse der *Conférence tripartite* waren somit in keiner Weise verbindlich für die Staaten, deren Behörden die Mitglieder der *Conférence* angehörten. Die Beschlüsse verpflichteten ausschliesslich die beteiligten Behördemitglieder persönlich, soweit sie ihnen zugestimmt hatten. Es ergibt sich von selbst, dass solche persönliche Verpflichtungen nötigenfalls nicht hätten rechtlich durchgesetzt werden können. Die *Conférence tripartite* konnte somit lediglich Beschlüsse in dem Sinne fassen, als sich die beteiligten Behördenvertreter verpflichteten, dem übereinstimmend ausgedrückten Willen in ihrem eigenen nationalen Wirkungsbereich mit den ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln Nachachtung zu verschaffen.

Obwohl eine internationalrechtliche Grundlage für die Tätigkeit der *Conférence tripartite* fehlte, darf deren faktische Bedeutung nicht unterschätzt werden. Grenzüberschreitende Koordination planerischer Massnahmen ist nicht so sehr eine Frage des zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentariums, als vielmehr zunächst eine Frage der gegenseitigen Information<sup>9</sup>. Die synoptische Darstellung raumplanerischer Daten der drei nationalen Teilbereiche der Regio durch die Internationale Koordinationsstelle<sup>10</sup> wäre wohl ohne die Unterstützung durch dieses dreiseitige Behördengremium kaum möglich gewesen. Zudem erfuhr die Tätigkeit der *Con-*

7 Vgl. die Zusammenfassung der Verhandlungen in: *regio report*, 1973, 42 f.; *regio report*, Nachtrag 1, 1975, 9 f.; *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 21 ff.

8 KISS/PRIEUR sprechen von einer "institution de fait", vgl. KISS/PRIEUR, 15.

9 Vgl. BOTHE, Planung, 79 ff.; NAEF, 31 ff.

10 Arbeitsberichte 1–3 der INTERNATIONALEN Koordinationsstelle der Regio.

férence tripartite eine grosse Beachtung durch die Presse im gesamten Bereich der Regio, die sich in zahlreichen Pressekommentaren niederschlägt. Die Conférence tripartite entwickelte abseits aller offiziellen behördlichen Strukturen eine gewisse Eigendynamik grenzüberschreitender regionaler Solidarität, die sich etwa in einer gemeinsamen Haltung gegenüber den Energieplanungen im Grenzraum äusserte, mit der Einsetzung einer aus Fachleuten der drei Teilbereiche der Regio zusammengesetzten Arbeitsgruppe zum Studium der Umweltbelastung und der Energieversorgung des Basler Grenzraums<sup>11</sup>.

Trotz ihres geringen Formalisierungsgrades und trotz mangelnder rechtlicher Grundlagen entfaltete die Conférence tripartite eine Aktivität, die in ihrer faktischen Wirkung derjenigen internationalrechtlicher Nachbarschaftsgremien vergleichbar ist. Der Grund für den Abschluss des Notenaustausches vom 22.10.1975 zwischen den Regierungen Frankreichs, der Bundesrepublik und der Schweiz, durch welchen grenznachbarliche Koordinationsgremien auf internationalrechtlicher Grundlage geschaffen wurden, mag letztlich darin liegen, dass dadurch eine selbständige Fortentwicklung der grenzüberschreitenden Kontakte auf der Ebene der regionalen Behörden verhindert werden sollte.

### 5.3 Die grenznachbarlichen Konsultationsgremien in der Region Genf

#### 5.31 Ausgangslage

Die Schaffung internationalrechtlicher Konsultationsgremien für die grenznachbarlichen Fragen in der Region Genf steht in engem Zusammenhang mit dem Abschluss des Kompensationsabkommens, welches der Bund im Namen des Kantons Genf über die Rückerstattung der Quellensteuererträge der französischen Grenzgänger mit der französischen Regierung vereinbart hat (vgl. vorne 4.522). Sie wurde anlässlich der Vertragsverhandlungen vom Genfer Staatsrat als Gegenleistung zum Kompensationsabkommen gefordert<sup>12</sup>. Der Entwurf eines Briefwechsels zwischen dem Bundesrat und der französischen Regierung wurde vom Politischen Departement im Einvernehmen mit dem Genfer Staatsrat ausgearbeitet und im März 1973 der französischen Regierung unterbreitet, die bereits anlässlich der Unterzeichnung des Kompensationsabkommens vom 29.1.1973 ihr grundsätzliches Einverständnis in Form eines Briefwechsels kundgegeben hatte. Am 12.7.1973 wurde der bereinigte Text in Form eines diplomatischen Notenaustausches zwischen einem hohen Beamten des Eidgenössischen Politischen Departementes als Vertreter des Bundesrates und dem französischen Botschafter in Bern als Vertreter der französischen Regierung als zwischenstaatliche Vereinbarung abgeschlossen (Text vgl. Anhang I). Die

<sup>11</sup> *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 39 ff.

<sup>12</sup> *Mémorial GE*, 1973, 2595; JÉQUIER, 251; RICQ, *La région transfrontalière de Genève*, 19.

Vereinbarung wurde weder der Bundesversammlung noch dem Genfer Kantonsparlament zur Genehmigung unterbreitet<sup>13</sup>, letzterem jedoch anlässlich der Beratung des Kompensationsabkommens zur Kenntnis gebracht<sup>14</sup>.

### 5.32 *Der Inhalt der Vereinbarung vom 12.7.1973*

Die Vereinbarung sieht zunächst die Schaffung einer gemischten Konsultativkommission für die grenznachbarlichen Fragen in der Grenzregion Genf vor. Ratione loci ist die Kommission zuständig für das Verhältnis zwischen dem Kanton Genf einerseits, den beiden französischen Departementen Ain und Haut-Savoie andererseits. Ratione materiae fallen die "problèmes nés du voisinage" in die Zuständigkeit der Kommission. Was darunter zu verstehen ist, wird anhand einer nicht erschöpfenden Auflistung grenzüberschreitender Problemkreise exemplifiziert. Dazu gehören folgende Themen:

- a) Raumplanung;
- b) Umwelt- und Naturschutz;
- c) Energie- und Verkehrswesen;
- d) Grenzgänger und Wohnungsbau;
- e) Schulen, berufliche Ausbildung und Forschung;
- f) Kultur, Freizeitgestaltung und Sport;
- g) Gesundheitspolitik und Gesundheitspolizei;
- h) Landwirtschaft und Industrie;
- i) Koordination der Katastrophenhilfe.

Die aufgeführten Themen fallen, soweit sie öffentliche Aufgaben darstellen, im innerstaatlichen Bereich teilweise in die Kompetenz des Bundes, teilweise in die Kompetenz des Kantons oder der Gemeinden. Der gemeinsame Nenner liegt darin, dass sie alle über die Staatsgrenze hinweg Auswirkungen haben können oder gemeinsamen grenzüberschreitenden Lösungen zugänglich sind. Teilweise bestehen bezüglich der zu behandelnden Problemkreise Überschneidungen mit bereits bestehenden internationalen Kommissionen, so z.B. mit der Gewässerschutzkommission für den Genfersee (vgl. vorne 3.242) bezüglich des Umweltschutzes, mit der Kommission für den Flughafen Genf-Cointrin (vgl. vorne 4.343) bezüglich des Verkehrswesens und mit der Freizonenkommission (vgl. vorne 2.622) bezüglich der landwirtschaftlichen und industriellen Verflechtungen. Ist somit der materielle Zuständigkeitsbereich der Konsultativkommission definiert, so stellt sich die Frage, welche Kompetenzen ihr bei der Behandlung dieser Fragen zukommen. Das Abkommen nennt zwei Möglichkeiten: Einerseits kann sie Empfehlungen zuhanden der beiden Regierungen verabschieden, andererseits Abkommensentwürfe über diese Gegenstände ausarbeiten. Sachfragen können von der Kommission einem Comité zum Studium

13 Vgl. *Praxis VR*, 76 ff.; SPINNER, 42 ff., mit Nachweisen.

14 *Mémorial GE*, 1973, 3697 ff.

übergeben werden, welches regelmässig über die Resultate Bericht erstattet. Kommission und Comité können Experten zu ihren Beratungen beiziehen. Die Kommission trifft sich grundsätzlich einmal jährlich, das Comité nach Bedarf. Die beiden Delegationen der Konsultativkommission werden von den jeweiligen Regierungen ernannt und bestehen aus je 7 Mitgliedern. Die Zusammensetzung der nationalen Delegationen wurde in der Vereinbarung nicht ausdrücklich geregelt. Die vom Bundesrat ernannte Schweizer Delegation in der Konsultativkommission besteht aus zwei hohen Beamten des Politischen Departementes, aus zwei Genfer Staatsräten und drei Chefbeamten der Genfer kantonalen Verwaltung<sup>15</sup>. Somit ist die kantonale Ebene bereits in die "Dachkommission" auf der Ebene der beiden Regierungen einbezogen worden. Die französische Delegation wird ad hoc zu den Sitzungen der Konsultativkommission ernannt. In der konstituierenden Sitzung der Konsultativkommission bestand sie zur Hauptsache aus Vertretern der Ministerien der französischen Zentralverwaltung. Die im Gegensatz zur Schweizer Delegation mangelnde regionale Repräsentation in der französischen Delegation wurde in der französischen Presse kritisiert. An der zweiten Sitzung der Kommission wurden auch auf französischer Seite "regionale" Vertreter in die Delegation miteinbezogen, unter anderem die *Préfets* der beiden betroffenen französischen Departemente.

Die Kommission gibt sich ein Geschäftsreglement und genehmigt das Geschäftsreglement des Regionalkomitees. Auffallend ist, dass die Vereinbarung vom 12.7.1973 nur für die Dauer eines Jahres abgeschlossen wurde, allerdings mit der Möglichkeit der stillschweigenden Erneuerung. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Monate. Im Gegensatz dazu betrug die ursprünglich vereinbarte Vertragsdauer beim Kompensationsabkommen immerhin fünf Jahre.

### 5.33 *Die Durchführung der Vereinbarung*

#### 5.331 Die Commission mixte consultative

Zwischen den Jahren 1974 und 1977 traf sich die Konsultativkommission einmal jährlich, nämlich am 25.3.1974 zu ihrer konstituierenden Sitzung in Paris<sup>16</sup>, am 12.12.1975 in Genf<sup>17</sup>, am 20.12.1976 in Annecy<sup>18</sup> und am 22.11.1977 wiederum in Genf<sup>19</sup>. An der konstituierenden Sitzung wurde neben prozeduralen Fragen (Organisation, Verfahrensweise der Kommission, Entwurf eines Geschäftsreglementes) die Einsetzung des Regionalkomitees diskutiert und die wichtigsten die

15 Vgl. zur Zusammensetzung der Delegationen: RICQ, *La région transfrontalière de Genève*, 22 f.

16 *Geschäftsbericht BR*, 1974, 40.

17 *Geschäftsbericht BR*, 1975, 37.

18 *Geschäftsbericht BR*, 1976, 30.

19 *Geschäftsbericht BR*, 1977, 24.

Grenzregion betreffenden Fragen inventarisiert. Das Regionalkomitee wurde mit der näheren Prüfung dieser Fragen beauftragt. An den übrigen Sitzungen der Kommission wurde über die Tätigkeit des Regionalkomitees und der Arbeitsgruppen rapportiert<sup>20</sup>. Formelle Empfehlungen hat die Kommission bislang nicht verabschiedet. Hingegen wurde der Vertragsentwurf über die Benützung der Grundwasservorkommen der Arve (vgl. vorne 4.442) unter der Ägide der Kommission erarbeitet und von dieser gutgeheissen.

### 5.332 Das Comité régional

Die Vereinbarung vom 12.7.1973 enthält keine Bestimmung betreffend die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Comité régional. Die entsprechenden Vorschriften sind in dem von der Konsultativkommission verabschiedeten Geschäftsreglement enthalten. Danach werden die Mitglieder des Comité régional, deren Anzahl nicht beschränkt ist, von den jeweiligen Delegationen der Konsultativkommission ernannt. Sie sind laut Geschäftsreglement nach Möglichkeit unter den Vertretern der lokalen und regionalen Behörden auszuwählen.

Das Comité régional trat erstmals am 17.6.1974 in Genf zusammen unter dem Vorsitz eines Genfer Staatsrates, der gleichzeitig der Konsultativkommission angehörte. Bis Ende 1977 fanden insgesamt sechs Sitzungen statt<sup>21</sup>. Es besteht kein fester Sitzungsrhythmus. Wie in der Vereinbarung festgehalten ist, tagt das Comité "aussi souvent que les besoins l'exigent". Das Comité behandelt nach der Vereinbarung Einzelfragen, die ihm von der Kommission übertragen werden, und leitet seine Erkenntnisse an die Kommission weiter. Es kann keine Empfehlungen abgeben.

Eine zusätzliche Aufgabe ergibt sich aus Art. 20 des zwischen dem Kanton Genf und dem Präfekten des Département Haute-Savoie abgeschlossenen Abkommens über die Grundwasser des Arvebeckens (vgl. vorne 4.442). Danach werden allfällige Streitigkeiten bei Anwendung der Vereinbarung dem Regionalkomitee "aux fins de conciliation" unterbreitet. Kommt keine Aussöhnung zustande, wird die Streitfrage vor die gemischte Konsultativkommission getragen.

Die Hauptaufgabe des Comité régional bestand bislang darin, die ihm zur Bearbeitung übertragenen grenzregionalen Fragen auf verschiedene Arbeitsgruppen aufzuteilen, die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppen zu organisieren und zu koordinieren und die Resultate an die Konsultativkommission weiterzuleiten. Die einzelnen Arbeitsgruppen werden unten näher untersucht. Die Schweizer Delegation im Comité régional besteht in der Regel aus einem Genfer Staatsrat als Präsidenten,

20 Zur Tätigkeit der Kommission vgl. neben den erwähnten Geschäftsberichten des Bundesrates: *Mémorial GE*, 1977, 4896 ff.

21 *Mémorial GE*, 1977, 4897 f.

zwei weiteren Genfer Staatsräten, einem Chefbeamten des Bundes und ca. fünf Beamten der kantonalen Genfer Verwaltung. Im weiteren werden Vertreter der Gemeinden, der Industrie und der Gewerkschaften als Sachverständige beigezogen. Die französische Delegation wird vom Präfekten der Region Rhône-Alpes präsidiert. Ihr gehören weiter die beiden Präfets der Departemente Ain und Haute-Savoie, je ein Abgeordneter aus den beiden Departementen sowie Vertreter des französischen Generalkonsulates in Genf sowie der Regionalverwaltung in Lyon an. Als Sachverständige werden weitere Beamten der departementalen Verwaltungen und der Regionalverwaltung sowie Präsidenten der Arbeitsgruppen beigezogen. Die personelle Zusammensetzung der beiden Delegationen kann von Sitzung zu Sitzung variieren. Die obige Zusammenstellung entspricht der Zusammensetzung der beiden Delegationen anlässlich der dritten Sitzung des Comité régional vom 27.11.1975 in Genf<sup>22</sup>. Wie bei der Konsultativkommission finden die Sitzungen des Comité régional in der Regel abwechselnd in der Schweiz und in Frankreich statt. Der Präsident der Delegation des jeweiligen Sitzungslandes präsidiert auch das Gesamtgremium.

### 5.333 Die Arbeitsgruppen

Die Einsetzung von fachlichen Arbeitsgruppen ist in der Vereinbarung vom 12.7.1973 nicht vorgesehen. Sie wurde vom Comité régional anlässlich der ersten Sitzung vom 17.6.1974 in Genf beschlossen, um die Arbeiten des Comité nicht unnötig zu belasten<sup>23</sup>. Sie erfolgt durch das Comité régional nach Massgabe der ihm übertragenen Problemkreise. Die Arbeitsgruppen haben keinerlei rechtliche Befugnisse. Sie unterbreiten die Diskussionsergebnisse dem Comité régional, welches seinerseits der Konsultativkommission rapportiert und allfällige Anträge formuliert. Die Mitglieder der Arbeitsgruppen werden von den Delegationen des Comité régional bestimmt.

Im Jahre 1977 bestanden folgende 10 Arbeitsgruppen, deren Tätigkeitsbereiche stichwortartig resümiert werden sollen<sup>24</sup>:

- a) *Arbeitsgruppe "Transport und Tourismus"*: Veranlassung einer empirischen Untersuchung über die Verkehrswege und Transportmittel der Grenzgänger in der Region Genf<sup>25</sup>. Die Untersuchung wurde durch das Institut universitaire d'études européennes in Genf durchgeführt. Die Kosten wurden teilweise vom Département Haute-Savoie und teilweise vom Kanton Genf getragen. Studium der Möglichkeiten der Verlängerungen öffentlicher Ver-

22 Einsichtnahme in das Sitzungsprotokoll mit freundlicher Zustimmung des Vorstehers des Finanzdepartementes des Kantons Genf.

23 Nicht veröffentlichtes Sitzungsprotokoll der Schweizer Delegation. Vgl. Fn. 22.

24 Vgl. die detaillierten Angaben in: *Mémorial GE*, 1977, 4898 ff.

25 RICO, Les transports en commun, 247 S.

kehrslinien über die Staatsgrenzen (vgl. vorne 4.322). Vorschläge für eine Verbesserung der Grenzübergänge an bestimmten Strassen<sup>26</sup>.

- b) *Arbeitsgruppe "Umweltschutz"*: Diese Arbeitsgruppe ist durch "Fusion" zweier Arbeitsgruppen entstanden, die sich einerseits mit grenzüberschreitenden Entsorgungsproblemen (résidus et décharges) und andererseits mit Fragen des Naturschutzes und der in der Nähe der Grenze gelegenen savoyardischen Steinbrüche beschäftigten (vgl. vorne 4.421).
- c) *Arbeitsgruppe "Gewässer: Wasserversorgung der französischen Grenzzone"*: Vorbereitung des Vereinbarungsentwurfes über die Realimentierung des Grundwasserbeckens der Arve (vgl. vorne 4.442).
- d) *Arbeitsgruppe "Grenzgängerstatut"*: Vorschläge für eine Zusammenarbeit französischer und Genfer Arbeitsämter zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit der Grenzgänger. Fragen im Zusammenhang mit der Sozialversicherung der Grenzgänger<sup>27</sup>.
- e) *Arbeitsgruppe "Landwirtschaft"*: Fragen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Land in Frankreich durch die im Kanton Genf wohnhaften Bauern (vgl. vorne 2.231).
- f) *Arbeitsgruppe "Raumplanung"*: Austausch von Informationen und planerischen Daten. Eine technische Untergruppe untersucht die Planung der direkt an der Staatsgrenze gelegenen Gebiete. Behandlung von Spezialfragen wie die Regulierung des Grenzflüsschens Foron, Massnahmen zur Verhinderung des Abrutschens der Uferböschung der Rhone bei Chancy und bei Pougny, Fragen im Zusammenhang mit den Stauvorrichtungen der Rhone unterhalb Genfs.
- g) *Arbeitsgruppe "Flughafenumgebung"*: Behandlung von Nachbarschaftsfragen, die sich aus dem Betrieb des Flughafens Genf-Cointrin an der Staatsgrenze ergeben und die nicht durch die Vereinbarung von 1956 geregelt sind (vgl. vorne 4.343). Dazu gehört insbesondere die Behandlung einer Petition der Bevölkerung sowohl des französischen wie des schweizerischen Grenzraums zur Frage des Fluglärms und der Sicherheit des Flughafens.
- h) *Arbeitsgruppe "Kultur"*: Fragen des Kulturaustausches (Orchester, Wanderausstellungen, Film), Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Musikerziehung und im Bereich von Radio und Fernsehen. Projekt eines Katalogs der technischen Infrastruktur im Bereich des Theaters.
- i) *Arbeitsgruppe "Ausbildung und Sport"*: Möglichkeiten des Austausches von Studenten und Professoren zwischen der Universität Genf und französischen Universitäten. Frage der Aufnahme von Medizinstudenten in Spitälern des benachbarten Auslandes. Problem der Anerkennung ausländischer Universitätsdiplome. Möglichkeiten der regionalen Schulkoordination auf der Sekundar- und Berufsschulebene. Möglichkeiten gemeinsamer regionaler Sportveranstaltungen.
- k) *Arbeitsgruppe "Gesundheits- und Spitalwesen"*: Möglichkeiten des Austausches von Medizinalpersonal. Frage der Hospitalisierung von Personen der französischen Grenzregion in Genfer Spitälern (vgl. vorne 4.411).

Die grenzregionalen Problemstellungen sind, wie das obige Resümee aufzeigt, weit gefächert. Die Einsetzung spezialisierter Arbeitsgruppen, die aus direkt mit dem jeweiligen Sachproblem befassten Fachleuten beider Teilbereiche der Grenzregion bestehen, erlaubt eine in fachlicher, aber nicht in rechtlicher Hinsicht kompetente Problembehandlung. Die Eingliederung dieser Arbeitsgruppen in ein grösseres System internationalrechtlicher Konsultationsgremien ermöglicht die Kanalisierung grenzüberschreitender Problemlösungsansätze von der Ebene der direkt betroffenen

26 Zur Funktionsweise dieser Arbeitsgruppe vgl. RICQ, La région transfrontalière de Genève, 39 f.

27 Zur Zusammensetzung und Funktionsweise dieser Arbeitsgruppe vgl. RICQ, La région transfrontalière de Genève, 26 f., 36 ff.

Fachleute auf die Ebene der zuständigen Behörden der beiden Nachbarstaaten. Welche rechtlichen Konsequenzen daraus zu ziehen sind, bleibt letztlich in jedem Falle den zuständigen nationalen Behörden der beiden Staaten vorbehalten. Die Besonderheit der Arbeitsgruppen liegt deshalb kaum auf der juristischen Ebene. Sie liegt vielmehr darin, dass hier in organisierter Weise Fachleute der Grenzregion über die Staatsgrenze hinweg Kontakte pflegen und gemeinsame Lösungsvorschläge für regionale Fragen diskutieren. Die mögliche psychologische Auswirkung ist, dass sich auf der Ebene der Grenzregion eine "prise de conscience" regionaler Zusammengehörigkeit über die Staatsgrenzen hinweg entwickelt, die sich längerfristig auf die Schaffung neuer internationalrechtlicher Strukturen im grenzüberschreitenden Kontext auswirken kann<sup>28</sup>.

## 5.4 Die grenznachbarlichen Konsultationsgremien in der Region Basel

### 5.41 Ausgangslage

Der Abschluss einer Vereinbarung zwischen den Regierungen Frankreichs, der Bundesrepublik und der Schweiz über die Gründung einer dreiseitigen Regierungskommission für nachbarliche Fragen hängt zusammen mit der Tätigkeit, die in der Grenzregion Basel seit dem Jahre 1963 durch die privatrechtliche Arbeitsgruppe *Regio Basiliensis* und seit dem Jahre 1971 durch das informelle Behördengremium der *Conférence tripartite* ausgeübt wurde. Dabei mag zweifellos der Wunsch der beteiligten Regierungen mitgespielt haben, die grenzüberschreitenden Kontakte auf Behördenebene in internationalrechtliche Strukturen einzubetten und diese damit einer stärkeren Kontrolle der ordentlichen staatlichen Organe der auswärtigen Gewalt zu unterstellen. Am 1.2.1973 trafen sich die Vertreter der drei Regierungen in Paris und fassten den grundsätzlichen Beschluss, eine dreiseitige Kommission zu schaffen, in welcher die speziellen grenzüberschreitenden Probleme Basels, des Oberelsass und Nordbadens erörtert werden sollten. Wie dem Geschäftsbericht des Bundesrates<sup>29</sup> und dem Votum eines Mitgliedes der schweizerischen Verhandlungsdelegation<sup>30</sup> zu entnehmen ist, sollte diese Kommission bestehende lokale Gremien, die sich den gleichen Fragen widmen – gemeint ist wohl die *Conférence tripartite* –, nicht ersetzen, sondern deren Tätigkeit "im Gesamtinteresse der drei Staaten koordinieren"<sup>31</sup>.

28 Vgl. RICQ Charles, "Les relations régionales transfrontalières", in: CENTRE européen de la culture, *Les régions transfrontalières de l'Europe*, L'Europe des régions V, XV. Jg., no 1/2, Genève 1975, 123 ff.

29 Geschäftsbericht BR, 1973, 37.

30 *regio report*, 1973, 44.

31 Geschäftsbericht BR, 1973, 37.

Nachdem die Entwürfe für eine Vereinbarung zwischen den drei Regierungen bereinigt worden waren, zuletzt am 5.3.1975 an einer Sitzung von Verhandlungsdelegationen der drei Staaten in Bonn, konnte die Vereinbarung am 22.10.1975 abgeschlossen werden. Gewählt wurde auf Vorschlag Frankreichs<sup>32</sup> der Weg eines einfachen Notenaustausches zwischen den drei Regierungen. Formell handelt es sich um einen Brief des Generalsekretärs des französischen Aussenministeriums an den deutschen und den schweizerischen Botschafter in Paris, der gleichentags durch die beiden Botschafter als Vertreter ihrer Regierungen bestätigt wurde unter gleichzeitigem Austausch der bestätigenden Schreiben zwischen der deutschen und der schweizerischen Botschaft in Paris. Die Bestätigung der Vereinbarung durch die deutsche Botschaft und das Doppel zuhänden der schweizerischen Botschaft sind in "vereinbarter deutscher Fassung" redigiert, die übrigen Texte in französischer Sprache. Der Vereinbarungstext ist nicht veröffentlicht und liegt deshalb dieser Arbeit als Anhang II bei<sup>33</sup>. Wie der Genfer Notenaustausch wurde auch diese Vereinbarung weder der Bundesversammlung noch einem kantonalen Parlament zur Genehmigung unterbreitet (vgl. vorne 5.31).

#### *5.42 Der Inhalt der dreiseitigen Vereinbarung vom 22.10.1975*

Kernstück der Vereinbarung ist auch hier die Schaffung einer internationalen Kommission, deren Ziel es ist, "Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen" zu erleichtern. Die Vereinbarung enthält eine Umschreibung des Grenzraums, für welchen die Kommission zuständig ist. Daraus ergibt sich, dass dieser Raum einerseits grösser ist als der räumliche Tätigkeitsbereich der Conférence tripartite, also nicht nur die Regio Basiliensis umfasst, andererseits aber weder den gesamten deutsch-französischen noch den gesamten schweizerisch-deutschen Grenzraum einschliesst. In die räumliche Zuständigkeit der Kommission fällt einerseits im Süden das Gebiet der Regio Basiliensis mit dem schweizerischen Teilbereich der beiden Basler Halbkantone, dem Département Haut-Rhin und dem südbadischen Raum (Region Südlicher Oberrhein und Landkreis Lörrach), andererseits im Norden das deutsch-französische Grenzgebiet im Bereich des französischen Département Bas-Rhin, der Region Mittlerer Oberrhein des deutschen Bundeslandes Baden-Württemberg und der Region Südpfalz des Bundeslandes Rheinland-Pfalz. Es handelt sich somit im wesentlichen um das links- und rechtsufrige Grenzgebiet des Oberrheins zwischen Basel und Karlsruhe.

Die grenzüberschreitenden Sachprobleme, die in die Zuständigkeit der dreiseitigen Regierungskommission fallen, werden ausdrücklich aufgeführt, wobei diese Liste nicht als abschliessende Aufzählung zu verstehen ist. Sie entspricht zum gröss-

32 *regio report*, 1973, 44.

33 Der Text des Notenwechsels ist auch abgedruckt bei KISS/PRIEUR, 33 ff.

ten Teil der Liste der Vereinbarung über die Schaffung einer Konsultativkommission für die Region Genf. Als zusätzliches grenzüberschreitendes Sachproblem wird insbesondere die regionale Wirtschaftspolitik aufgeführt. Zur Abgrenzung von anderen internationalen Kommissionen wird festgehalten, dass die Tätigkeit solcher durch internationale Vereinbarungen geschaffener zwischenstaatlicher Gremien durch die Schaffung der Commission tripartite nicht berührt werde (Ziff. 2 in fine).

Wie die Genfer Konsultativkommission besitzt auch die Commission tripartite nur geringe rechtliche Handlungsmöglichkeiten. Das wichtigste Instrument der Kommission besteht in der Ausarbeitung von Empfehlungen zuhanden der Regierungen der Vertragsstaaten. Das Abkommen sieht im weiteren die Schaffung zweier Ausschüsse vor, deren räumliches Tätigkeitsfeld nicht genau definiert wird. Diese Ausschüsse können selbständig im Rahmen der noch zu definierenden Zuständigkeit an "regionale Stellen" gelangen und diesen Vorschläge unterbreiten. Regionale Stellen im Sinne der Vereinbarung sind die Landesregierungen der beiden betroffenen deutschen Bundesländer, die Regierungen der beiden Basler Halbkantone sowie der Präfekt der Region Elsass und der Präfekt des Département Haut-Rhin. Interessanterweise wird der Präfekt des Département Bas-Rhin, dessen Departement ebenfalls in die räumliche Zuständigkeit der Commission tripartite fällt, nicht unter den regionalen Stellen aufgeführt<sup>34</sup>. Im weiteren ist auch die Bildung von Arbeitsgruppen in der Vereinbarung vorgesehen. Während bei der vorne behandelten Genfer Vereinbarung eine solche Bestimmung fehlt und fachliche Arbeitsgruppen durch Beschluss des Regionalkomitees eingesetzt wurden, erfolgt hier die Einsetzung von Arbeitsgruppen durch die gemischte Regierungskommission selbst.

Die gemischte Regierungskommission besteht aus drei Delegationen, deren Mitglieder (höchstens acht pro Delegation) von den jeweiligen Regierungen ernannt werden. Zusätzlich können die Delegationen Sachverständige beziehen. Anlässlich der konstituierenden Sitzung der Commission tripartite vom 3.12.1975 in Basel bestand die Schweizer Delegation aus drei Vertretern des Bundes, drei des Kantons Basel-Stadt und zwei des Kantons Basel-Land<sup>35</sup>.

Im Gegensatz zur Genfer Vereinbarung ist die Vereinbarung vom 22.10.1975 nicht auf eine bestimmte Vertragsdauer abgeschlossen worden. Sie kann jederzeit durch eine der drei Vertragsparteien gekündigt werden. Die Kündigung wird drei Monate nach ihrer Notifikation an die übrigen Vertragsparteien wirksam.

34 Zur Zeit bekleidet der Präfekt des Département Bas-Rhin gleichzeitig das Amt des Regionalpräfekten der Region Elsass.

35 Vgl. die Zusammensetzung sämtlicher Delegationen in: *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 25 f.; ARNOLD, 36.

### 5.43 Die Durchführung der Vereinbarung

#### 5.431 Die dreiseitige Regierungskommission

Obwohl in Ziff. 5 der Vereinbarung vom 22.10.1975 "in der Regel" jährliche Zusammenkünfte der Regierungskommission vorgesehen sind, ist diese bis Mitte 1978 erst zweimal zusammengetroffen, nämlich zur konstituierenden Sitzung vom 3.12.1975 in Basel sowie am 18.2.1977 in Strassburg. An der konstituierenden Sitzung wurde der Entwurf einer Geschäftsordnung behandelt. Wichtigstes Traktandum bildete die Frage nach der Integration der bestehenden *Conférence tripartite* in die neugeschaffenen Konsultationsgremien respektive die von den Mitgliedern der *Conférence tripartite* geforderte Anerkennung der *Conférence tripartite* als Regionalausschuss Süd der dreiseitigen Regierungskommission<sup>36</sup> sowie die Frage der Abgrenzung der Zuständigkeit der beiden vorgesehenen Regionalausschüsse. Die Regierungskommission beschloss, die Arbeiten der *Conférence tripartite* "weiterzuführen"<sup>37</sup>. Hingegen wurde diese nicht in ihrer bereits bestehenden Zusammensetzung als Regionalausschuss Süd übernommen. Nach dem Beschluss der Regierungskommission setzt sich der Regionalausschuss Süd aus je fünf französischen, deutschen und schweizerischen Vertretern zusammen und stellt somit ein wesentlich grösseres Gremium dar als die *Conférence tripartite*. Allerdings sind die Behördemitglieder der alten *Conférence tripartite* im neuen Regionalausschuss Süd ebenfalls vertreten. Was die Abgrenzung der Zuständigkeiten der beiden Regionalausschüsse betrifft, wurde nicht ein geographisches Kriterium gewählt: Dieser Ausschuss wird sich mit denjenigen Grenzfragen beschäftigen, die grundsätzlich nur die Bundesrepublik und Frankreich interessieren, während der Regionalausschuss Süd alle lokalen und regionalen Probleme behandelt, die grundsätzlich alle drei Vertragsparteien interessieren. Im weiteren wurde an der konstituierenden Sitzung der *Commission tripartite* die Einsetzung zweier Arbeitsgruppen beschlossen, nämlich einer Arbeitsgruppe "Umwelt" und einer Arbeitsgruppe "Regionale Wirtschaftspolitik" (vgl. unten 5.433). An der zweiten Sitzung der Regierungskommission wurde über die Tätigkeit der Regionalausschüsse und der Arbeitsgruppen informiert<sup>38</sup>.

#### 5.432 Die Regionalausschüsse<sup>39</sup>

Der Regionalausschuss Süd ist bis Mitte 1978 viermal zusammengetroffen, nämlich am 10.5.1976 in Lörrach, am 26.3.1977 in Mulhouse, am 30.9.1977 in Muttenz

<sup>36</sup> *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 25 f.

<sup>37</sup> Vgl. den Text der Empfehlung in: *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 26, 28.

<sup>38</sup> Vgl. dazu *Bulletin CE*, Nr. 11, 27.

<sup>39</sup> Vgl. *Bulletin CE*, Nr. 11, 28/Nr. 12, 23 f.; Angaben im weiteren gemäss den Sitzungsunterlagen der internationalen Koordinationsstelle.

und am 28.4.1978 in Breisach am Rhein. Damit scheint sich nun der vorgesehene halbjährige Tagungsrhythmus eingependelt zu haben. Behandelt wurden vor allem Fragen betreffend die Entwicklung der Infrastruktur im Regio Raum (Schienenverkehr, Strassenverbindungen, Gesamtentwicklung des Flughafens Basel-Mulhouse), betreffend die Regionalplanung (gegenseitige Information und Konsultation über raumplanerische Konzepte) sowie Fragen des Umweltschutzes. Diese Tagungen dienten vor allem der gegenseitigen Information. Das Sekretariat des Regionalausschusses Süd wird durch die Internationale Koordinationsstelle in Basel geführt. Die Schweizer Delegation im Regionalausschuss Süd besteht aus je zwei Regierungsräten der beiden Basler Halbkantone sowie aus dem Präsidenten des Vereins Regio Basiliensis<sup>40</sup>. Auch die beiden anderen Delegationen bestehen ausschliesslich aus "regionalen" Vertretern, d.h. Vertretern des Bundeslandes Baden-Württemberg und des Regierungspräsidiums Südbaden auf der deutschen Seite und Vertretern der Region Elsass mit den beiden Departementen Haut-Rhin und Bas-Rhin auf der französischen Seite. Im Unterschied zur schweizerischen Delegation enthalten die deutsche und die französische Delegation auch Parlamentarier.

Der Regionalausschuss Nord besteht aus je zwölf deutschen und französischen Vertretern. Er trat am 18.12.1975 in Kehl zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen.

#### 5.433 Die Arbeitsgruppen der Regierungskommission<sup>41</sup>

Die dreiseitige Regierungskommission hat an ihrer ersten Sitzung zwei Arbeitsgruppen eingesetzt. Es handelt sich zunächst um die Arbeitsgruppe "Umwelt", welche die einschlägigen Arbeiten, die bereits im Rahmen der Conférence tripartite begonnen wurden, weiterführt. Der an der zweiten Sitzung der Regierungskommission festgelegte Arbeitsbereich dieser Arbeitsgruppe umfasst einmal die Erarbeitung einer Bestandesaufnahme des Status quo, d.h. der bestehenden Immissionsprobleme und der Umweltschutzgesetzgebungen in den drei Teilbereichen der Regio. Im weiteren soll gegenseitig über geplante Vorhaben informiert werden, die für die Umweltschutzpolitik relevant sind. Schliesslich sollen Konsultationsverfahren im Bereich der grenzüberschreitenden Umweltschutzpolitik vorbereitet werden.

Eine zweite Arbeitsgruppe wurde für den Bereich der grenzüberschreitenden regionalen Wirtschaftspolitik eingesetzt. Auch diese Arbeitsgruppe setzt im wesentlichen die Tätigkeit fort, die bereits im Rahmen der Conférence tripartite begonnen wurde. Für die nähere Zukunft ist die Schaffung einer Arbeitsgruppe "Zivile Katastrophenhilfe" durch die Regierungskommission beabsichtigt.

40 Vgl. die detaillierte Zusammensetzung aller Delegationen bei ARNOLD, 39.

41 Angaben gemäss den Unterlagen der Internationalen Koordinationsstelle in Basel. Vgl. auch *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 28.

Neben diesen "offiziellen" Arbeitsgruppen der dreiseitigen Regierungskommission bestehen weiterhin informelle Gesprächsgruppen, an denen die Internationale Koordinationsstelle und der Verein Regio Basiliensis beteiligt sind.

## 5.5 Die gemischten Grenzkommissionen im allgemeinen

Die vorne behandelte Tätigkeit der gemischten Regierungskommissionen und ihrer Unterausschüsse in den Grenzregionen von Basel und Genf ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der grenzregionalen Zusammenarbeit zu werten, sondern auch im Zusammenhang mit der Tätigkeit weiterer internationaler Kommissionen zu sehen, die ebenfalls im weitesten Sinne mit der Staatsgrenze befasst sind. Im Verlauf dieser Arbeit wurde oft auf die Existenz solcher Kommissionen hingewiesen. In einer allerdings nicht ganz vollständigen Zusammenstellung des Eidgenössischen Politischen Departements werden insgesamt 26 bilaterale und fünf multilaterale gemischte Kommissionen aufgeführt, denen die Schweiz angehört und die mit der Staatsgrenze oder mit den grenznachbarlichen Beziehungen in direktem Zusammenhang stehen<sup>42</sup>. 18 gemischte Grenzkommissionen beschlagen direkt oder indirekt die beiden hier behandelten Untersuchungsräume<sup>43</sup>.

Die Einsetzung und die Tätigkeit einer internationalen Kommission beruhen auf einem völkerrechtlichen Vertrag. Sie unterscheidet sich dadurch einerseits von zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen, die ad hoc zur Behandlung einer bestimmten

42 *Dokument CE, CMAT/Front. (74) 1* (List of Frontier Commissions set up by Switzerland and Its Neighbours, Memorandum by the Swiss Delegation).

43 Es handelt sich um folgende Kommissionen (nach Sachgebieten geordnet):

a) *Grenzvermarkung, -unterhalt, Grenzabfertigung:*

- CH/F Kommission der Vermarktungsdelegierten (CH/F Abkommen über die Vermarkung und den Unterhalt der Grenze vom 10.3.1965, SR 0.132.349.41, vgl. vorne 1.312)
- CH/F Kommission für die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen (CH/F Abkommen vom 28.9.1960, AS 1961, 569, vgl. vorne 1.322)
- CH/BRD Kommission für die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen (CH/BRD Abkommen vom 1.6.1961, AS 1964, 391, vgl. vorne 1.322)

b) *Grenzverkehr, Flugplätze, Eisenbahnen, Freizonen:*

- CH/F Kommission betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse und die Beaufsichtigung der Grenzwaldungen (CH/F Abkommen vom 31.1.1938, BS 12, 679, vgl. vorne 2.221)
- CH/BRD Kommission für den Grenz- und Durchgangsverkehr (CH/BRD Abkommen vom 5.2.1958, AS 1960, 1578, vgl. vorne 2.22)
- CH/BRD Kommission für die deutschen Eisenbahnstrecken auf Schweizer Gebiet (Abkommen vom 25.8.1953, AS 1973, 907, vgl. vorne 4.331)
- CH/F Kommission für den Flughafen Basel-Mulhouse (Abkommen vom 4.7.1949, AS 1950, 1299, vgl. vorne 1.3233)
- CH/F Kommission für den Flughafen Genf-Cointrin (CH/F Abkommen vom 25.4.1956, AS 1958, 129, vgl. vorne 4.343)
- CH/F Freizonenkommission (Schiedsspruch von Territet vom 1.12.1933, BS 11, 152 vgl. vorne 2.622)

Frage eingesetzt werden, andererseits auch von internationalen Konferenzen<sup>44</sup>. Schwieriger erweist sich die Abgrenzung der internationalen Kommissionen von den internationalen Organisationen, die ebenfalls auf völkerrechtlichem Vertrag beruhen, jedoch gegenüber den ihnen angehörenden Mitgliedstaaten ein gewisses Eigenleben entwickeln und innerhalb des Organisationszweckes bestimmte Entscheidungsbefugnisse besitzen<sup>45</sup>. Begriffswesentlich ist hier die *affectio societatis*, d.h. der Wille des Zusammenschlusses zu einem "ensemble organique doté d'une objective extérieure aux Etats participants"<sup>46</sup>. VERDROSS verwendet den Begriff des "Staatengemeinschaftsorgans" im Sinne eines Organs "mehrerer zu einer rechtlichen Einheit verbundenen Staaten"<sup>47</sup>. Den meisten der hier aufgeführten Grenzkommissionen kommt nicht der Charakter einer internationalen Organisation zu. Ihnen ist gemeinsam, dass ihr durch internationalen Vertrag fixierter Tätigkeitsbereich mit der Staatsgrenze oder mit dem grenznahen Raum in irgendeiner Weise in Beziehung steht<sup>48</sup>. Meist beschränkt sich ihre Funktion darauf, die Anwendung eines für die Staatsgrenze oder den Grenzraum relevanten Abkommens zu gewährleisten und den vertragschliessenden Regierungen Vorschläge zur Lösung von Schwierigkeiten vorzulegen, die sich bei der Durchführung des Abkommens ergeben<sup>49</sup>. Eigentliche

c) *Grenzwässer:*

- CH/F/BRD Kommission für die Fischerei auf dem Rhein (Abkommen zwischen CH, Baden und Elsass-Lothringen vom 18.5.1887, BS 14, 250, vgl. vorne 3.35)
- CH/F/BRD/Niederlande/Luxemburg Kommission für den Gewässerschutz des Rheins (Abkommen vom 29.4.1963, AS 1965, 388, vgl. vorne 3.36)
- Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (AS 1967, 1589, vgl. vorne 3.31)
- CH/F Kommission für den Gewässerschutz des Genfersees (Abkommen vom 16.11.1962, AS 1963, 969, vgl. vorne 3.242)
- CH/F Kommission für die Schifffahrt auf dem Genfersee (Abkommen vom 7.12.1976, BBl 1977 II 564, vgl. vorne 3.22)
- GE/F Kommission für die Nutzung des Grundwasserbeckens der Arve (Abkommen vom 11.6.1978, nicht veröffentlicht, vgl. vorne 4.442)

d) *Raumplanung und regionale Fragen:*

- CH/BRD Raumplanungskommission (Abkommen vom 28.8.1973, nicht veröffentlicht, vgl. vorne 4.22)
- CH/F Kommission für Nachbarschaftsfragen in der Region Genf (Abkommen vom 12.7.1973, vgl. vorne 5.32)
- CH/F/BRD Kommission für Nachbarschaftsfragen im Oberrheingebiet (Abkommen vom 22.10.1975, vgl. vorne 5.42)

44 Vgl. dazu HALLIER Hans-Joachim, "Gemischte Kommissionen", in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 1, 641.

45 VPB, 1978, Heft 42/II, Nr. 38, 188.

46 ROUSSEAU, Droit international public, Bd. 2, 463.

47 VERDROSS, 348.

48 Allgemeines zu den Grenzkommissionen vgl. ANDRASSY, 138–145. Vgl. auch BOGGS, 64 ff.; HALLIER, a.1.O. (Fn. 44), 641 ff.

49 Vgl. etwa die Formulierung in Art. 11 des Abkommens mit Frankreich vom 31.1.1938 über die grenznachbarlichen Verhältnisse (vgl. vorne 2.221):

"2. Die ständige Kommission kann den beiden Regierungen jede zur Sicherung einer reibungslosen Durchführung der vorliegenden Übereinkunft geeignete Massnahme vorschlagen.

3. Jede Schwierigkeit, welche über die Auslegung oder Anwendung der vorliegenden Über-

schiedsgerichtliche Kompetenzen im Sinne einer Streiterledigung mit bindender Wirkung für die vertragschliessenden Parteien kommen aber den Grenzkommis-sionen selten zu. In einzelnen Fällen ist die Anrufung einer Grenzkommision als Aussöhnungsinstanz zwingend vorgeschrieben<sup>50</sup>.

Das klassische Instrument der Grenzkommis-sionen ist die Abgabe von Empfeh-lungen zuhanden der vertragschliessenden Regierungen. Oft wird Grenzkommis-sionen die Aufgabe übertragen, zuhanden der Regierungen Vertragsentwürfe aus-zuarbeiten, die mit demjenigen Vertrag in Zusammenhang stehen, durch welchen die betreffende Grenzkommision eingesetzt wurde<sup>51</sup>. In eher technischen Berei-chen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, etwa im Bereich des Schutzes der Grenzgewässer vor Verunreinigung, werden die Grenzkommis-sionen auch mit der Anordnung und Durchführung von Untersuchungen beauftragt, deren zum Teil recht beträchtliche Kosten je nach der Interessenlage auf die Vertragsstaaten auf-geteilt werden<sup>52</sup>. In Einzelfällen kommt Grenzkommis-sionen die Befugnis zu, bezüglich genau definierter Detailfragen bei der Anwendung eines Abkommens selbständig Anordnungen zu treffen<sup>53</sup>. Grössere selbständige Entscheidungsbefug-nisse finden sich vor allem bei internationalen Kommissionen, die für Grenzgewässer eingesetzt werden. Beispiele sind etwa die Zentralkommision für die Rheinschiff-fahrt (vgl. vorne 3.31) oder die internationale Donaukommission, die beide auch jurisdiktionelle Funktionen im Bereich der Flussschiffahrt ausüben oder ausübten<sup>54</sup>. Selbständige und für die beteiligten Staaten verbindliche Entscheidungsrechte im Bereich der Nutzung von Grenzgewässern kommen auch der International Joint

einkunft (...) entsteht, wird der ständigen Kommission unterbreitet, woraufhin diese den zuständigen Verwaltungen die zur Lösung geeigneten Massnahmen vorschlägt.

4. Wenn eine solche Schwierigkeit weder durch das vorgenannte Verfahren noch auf diplo-matischem Wege beseitigt werden kann, so sind die Bestimmungen des Vergleichs- und Schiedsvertrages (...) anwendbar."

50 Vgl. Art. 20 des Grundwasserabkommens vom 11.6.1978 (vorne 4.442):

"1. Tout différend concernant l'application du présent Arrangement sera soumis, aux fins de conciliation, au Comité régional franco-genevois.

2. En cas d'échec de cette conciliation, la question est portée devant la Commission franco-suisse consultative pour les problèmes de voisinage."

51 Vgl. etwa die beiden vorne behandelten Nachbarschaftskommissionen für die Grenzregionen von Basel und Genf, die Kommissionen für die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen, die Gewässerschutzkommissionen für den Genfersee und für den Rhein.

52 Vgl. Art. 12 der Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung vom 29.4.1963, wo die Kosten der Arbeiten der Kommission auf die fünf Vertragsstaaten aufgeschlüsselt werden (AS 1965, 388; vgl. vorne 3.36). Im Falle der Genfersee-Gewässerschutzkommission werden die Kosten "auf die Vertragsparteien in einem durch die Kommission von Fall zu Fall festzusetzenden Verhältnis verteilt" (Art. 8 Abs. 2 des Abkommens vom 16.11.1962, AS 1963, 969; vgl. vorne 3.242).

53 Vgl. etwa Art. 13 des Abkommens über den Flugplatz Basel-Mulhouse vom 4.7.1949 (AS 1950, 1299). Hier wird der gemischten schweizerisch-französischen Zollkommission die Befugnis eingeräumt, Massnahmen anzuordnen, um den Zolldienst den Bedürfnissen des Verkehrs anzupassen.

54 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 407 ff.

Commission an der amerikanisch-kanadischen Grenze zu<sup>55</sup>. Dasselbe gilt für die Commission d'exploitation des Grundwasserbeckens der Arve an der genferisch-französischen Grenze (vgl. vorne 4.442)<sup>56</sup>.

Die Grenzkommissionen sind regelmässig paritätisch aus Vertretern der Vertragsstaaten zusammengesetzt. Deshalb wird auch oft der Begriff der "gemischten Kommission" verwendet. Mehr als die Hälfte der vorne aufgeführten Grenzkommissionen (vgl. Fn. 39) besteht aus nationalen Delegationen zu je drei Mitgliedern, wobei jedoch meistens noch Sachverständige beigezogen werden können. Den "Rekord" hält zur Zeit die schweizerisch-deutsche Raumplanungskommission mit je 9 Mitgliedern pro Delegation, die Sachverständigen nicht eingerechnet (vgl. vorne 4.22). Aber auch die Genfer Nachbarschaftskommission (7 Mitglieder pro Delegation) und die Basler Commission tripartite (3 Delegationen à 8 Mitglieder) tagen in grosser Zusammensetzung, da von allen Seiten noch Sachverständige beigezogen werden.

Die interne Organisation der Kommissionen ist unterschiedlich geregelt. Wie vorne ausgeführt, bestehen zum Teil Unterkommissionen und Arbeitsgruppen, zum Teil auch permanente Sekretariate. Die Schaffung solcher Gremien ist entweder bereits in internationalen Abkommen vorgesehen oder geht auf einen Beschluss der Kommission zurück. Verschieden ist auch die Häufigkeit der Sitzungen: zum Teil werden halbjährliche Sitzungen vorgesehen<sup>57</sup>, zum Teil auch jährliche<sup>58</sup>. Einzelne Vereinbarungen sprechen von "Ständigen Kommissionen", ohne einen festen Sitzungsrhythmus anzugeben<sup>59</sup>.

Die Frage der Beschlussfassung innerhalb der Grenzkommissionen ist nicht einheitlich geregelt. In mehreren Fällen ist ausdrücklich Einstimmigkeit vorgesehen, wobei entweder jeder Kommission eine Stimme zugerechnet wird oder Einstimmigkeit sämtlicher Mitglieder der verschiedenen Delegationen verlangt wird. Im Falle der Gewässerschutzkommission für den Rhein gilt der Grundsatz, dass Stimmenthaltung von nicht mehr als einer Delegation der Einstimmigkeit nicht entgegenstehen soll (vgl. vorne 3.36). Im Falle der Kommissionen für die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen (vorne 1.322) und der Kommissionen für die Flugplätze von Basel-Mulhouse und Genf-Cointrin wird stipuliert, dass der Vorsitzende der Kommission keine ausschlaggebende Stimme habe. Diese Bestimmung deutet auf ein Mehrheitsprinzip bei der Beschlussfassung hin. Im Falle der beiden

55 HUBER Max, Wasserrecht, 10 ff.; BOGGS, 64 ff.; DWIWEDI O.P., "The International Joint Commission: Its Role in the United States-Canada Boundary Pollution Control", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 40, 1974, 369 ff.

56 Vgl. den vorne (4.442) zitierten Art. 9 des Abkommens über das Grundwasser der Arve, gemäss welchem die Nutzungskommission die Höchstmenge des auf französischer Seite genutzten Trinkwassers bei Bedarf erhöhen kann.

57 Z.B. bei der schweizerisch-deutschen Raumplanungskommission.

58 Z.B. Nachbarschaftskommissionen Genf und Basel, Kommissionen für den Gewässerschutz des Rheins und des Genfersees.

59 Z.B. Flugplatzkommission Basel-Mulhouse, Freizonenkommission, CH/BRD Kommission für Grenz- und Durchgangsverkehr, CH/F Kommission betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse und die Grenzwaldungen.

Nachbarschaftskommissionen für die Regionen Genf und Basel fehlen in den einschlägigen Vereinbarungen Bestimmungen über die Beschlussfassung. Es ist davon auszugehen, dass Empfehlungen nur gültig zustande kommen, wenn alle Delegationen ihnen zugestimmt haben.

Die eingangs behandelten Konsultativkommissionen für Nachbarschaftsfragen für die Grenzregionen von Basel und Genf sind im Vergleich mit der Tätigkeit anderer Grenzkommissionen unter zwei Gesichtspunkten etwas Neues: Einmal beschränkt sich ihr Aufgabenbereich nicht auf den Vollzug eines einzelnen zwischenstaatlichen Abkommens, sondern bezieht sich auf einen Grenzraum als regionale Einheit. Diese Betrachtungsweise geht weit über die traditionellen Vorstellungen „grenznachbarlicher“ Beziehungen hinaus. Zum zweiten gehören diesen Kommissionen respektive den ihnen unterstellten Subkommissionen nicht nur Vertreter der Regierungsebene an, sondern auch Vertreter der direkt betroffenen Grenzregionen<sup>60</sup>. Diese beiden Gesichtspunkte erscheinen langfristig wichtiger als die Tatsache, dass die beiden grenzregionalen Konsultativkommissionen in dem Sinne fragile Gebilde sind, als die ihnen zugrunde liegenden völkerrechtlichen Vereinbarungen praktisch jederzeit ohne längere Voranmeldung aufgekündigt werden können, und die Tatsache, dass den beiden Kommissionen keine selbständigen, die beteiligten Regierungen bindenden Entscheidungsrechte zukommen. Erstmals wurden hier internationalrechtliche Strukturen geschaffen, welche es Vertretern von Grenzregionen erlauben, grenzüberschreitende Sachprobleme direkt und ohne Vermittlung durch die nationalen Behörden offiziell anzugehen. Die psychologischen Auswirkungen dieses Ansatzes von „Grenzverwischung“<sup>61</sup> können längerfristig zur Schaffung neuer internationalrechtlicher Strukturen beitragen.

60 Vgl. dazu auch „Les Commissions frontalières: participation des pouvoirs locaux et régionaux“, *Dokument CE*, CPL/Am (12) 14, Strasbourg, 16.12.1977, 4 S.

61 MALCHUS, *Partnerschaft*, 250.

## 6. Die Partner der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

### 6.1 Einleitung: Begriff und Partner grenzüberschreitender Zusammenarbeit im allgemeinen

Der Begriff der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird hier in einem weiten Sinne verwendet. Es werden darunter alle Bemühungen staatlicher und privater Stellen verstanden, welche dazu beitragen, die negativen Folgen direkter und indirekter Grenzeffekte abzubauen und die Integration über die Staatsgrenzen hinweg zu fördern<sup>1</sup>. In diesem weiten Sinne sind zahlreiche privatrechtliche Institutionen als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit beteiligt. Es kann sich dabei um Institutionen handeln, deren institutioneller Zweck die Förderung der Beziehungen über die Staatsgrenzen hinweg umfasst. Beispiel einer solchen Institution ist der nach schweizerischem Privatrecht organisierte "Verein Regio Basiliensis", dessen Vereinszweck nach Art. 1 der Statuten die "Mitwirkung bei der Planung und die Förderung der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklung des als Regio bezeichneten Raums" darstellt (vgl. vorne 4.14)<sup>2</sup>. Es lässt sich wohl kaum bestreiten, dass die gegenwärtige Entwicklung internationalrechtlicher Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie sie in dieser Arbeit ansatzweise dargestellt wurden, auch auf die langjährigen Bemühungen dieses Vereins um eine Verbesserung des Verständnisses in der Basler Grenzregion zurückzuführen sind<sup>3</sup>. Auch andere privatrechtliche Vereinigungen sind mit den Problemen des Zusammenlebens in einem durch die Staatsgrenzen getrennten Raum befasst. Dazu gehören etwa die gewerkschaftlichen Verbände der Grenzgänger<sup>4</sup>, landwirtschaftliche Organisationen oder die Industrie- und Handelskammern. So finden etwa ein- oder zweimal jährlich gemeinsame Sitzungen der französischen und der schweizerischen Handelskammern des Grenzraums statt, an welchen Fragen von gemeinsamem Interesse behandelt werden<sup>5</sup>. Die erwähnten Vereinigungen sind in der Regel auch in internationalen Grenzkommissionen als Mitglieder oder als Sachverständige vertreten<sup>6</sup>.

1 Vgl. dazu MALCHUS, Partnerschaft, 1 ff.; WITMER, Frontières et intégration.

2 *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 11 f.

3 Vgl. etwa die Rede des bundesdeutschen Innenministers W. MAIHOFER vom 24.3.1976 in Basel, teilweise wiedergegeben in: *regio report*, Nachtrag 2, 1976, 58 f.

4 Vgl. dazu: KESSLER Simon, *D'un coin à l'autre, Les frontaliers en Europe*, Paris 1974, 252 S.

5 Schriftliche Auskunft der Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève vom 10.8.1977.

6 So ist die Genfer Handelskammer in der Freizonenkommission sowie innerhalb der Genfer Nachbarschaftskommission mit einem Sachverständigen vertreten. Der Freizonenkommission gehört im weiteren ein Vertreter des Schweiz. Bauernverbandes an. Der Präsident des Vereins Regio Basiliensis ist Mitglied der Schweizer Delegation in der Commission tripartite usw.

Wird der Kreis der "Partner" grenzüberschreitenden Zusammenwirkens so weit gefasst, so lässt sich kaum Verbindliches über die Rechtsformen der Zusammenarbeit aussagen. Diese Zusammenarbeit erfolgt etwa in der Form informeller Kontakte über die Staatsgrenzen hinweg, gemeinsamer Sitzungen oder der Schaffung gemeinsamer Gesprächsgremien für Fragen, die den Grenzraum betreffen. Juristisches Interesse bietet vielmehr die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, an welcher Staaten, Gliedstaaten, Gemeinden oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften beteiligt sind. Auch zwischen diesen Partnern kann die Zusammenarbeit über die Staatsgrenzen hinweg durchaus informellen Charakter haben und sich juristischen Betrachtungen entziehen. Beispiel ist etwa die informelle Einsetzung einer Arbeitsgruppe von Fachbeamten zweier Nachbarstaaten, um ein konkretes Problem im Zusammenhang mit der Staatsgrenze zu besprechen (zur Abgrenzung gegenüber den internationalen Grenzkommissionen vgl. vorne 5.5). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften kann sich auch in ausschliesslich privatrechtlichen Formen vollziehen<sup>7</sup>. Soweit es sich um privatrechtliche Vertragsverhältnisse über die Grenzen hinweg handelt, wären im Falle von Streitigkeiten über die anwendbare Rechtsordnung die internationalprivatrechtlichen Normen beizuziehen. Es ist aber offensichtlich, dass die Austragung eines privatrechtlichen Rechtsstreites zwischen zwei Gebietskörperschaften, die verschiedenen Staaten angehören, Schwierigkeiten bezüglich des Forums, d.h. der gerichtlichen Zuständigkeit bereiten würde, sofern im entsprechenden Vertrag nicht ausdrücklich eine Schiedsklausel enthalten ist oder sich die Parteien nachträglich über die Einsetzung eines Schiedsgerichts einigen können. Einer Gemeinde, einem Gliedstaat oder einem Staat, auch wenn diese als Privatrechtssubjekte auftreten, ist immer der Charakter von staatlichen Hoheitsträgern eigen. Dadurch sind der Eintragbarkeit von privatrechtlichen Ansprüchen gegen solche Hoheitsträger vor ausländischen Zivilgerichten völkerrechtliche Schranken gesetzt<sup>8</sup>.

7 Zur Frage der Unterscheidung privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Verträge über die Staatsgrenze hinweg vgl. DUPUY, 850 ff.

8 Vgl. dazu den Fall *Lakhowsky c. Gouvernement fédéral suisse et colonel de Reynier*, wiedergegeben in: *Praxis VR*, 296 f. In diesem Fall klagte ein Privater vor den Pariser Gerichten u.a. gegen die Eidgenossenschaft wegen Nichterfüllung eines privatrechtlichen Vertrags. Auf die Klage wurde in 2. Instanz wegen der Unzuständigkeit der französischen Gerichte nicht eingetreten. Interessanter ist der Fall *Consorts de Ciry c. Ville de Genève*, teilweise resümiert in: BBl 1892 II 810. Hier wurde, ebenfalls vor den Pariser Gerichten, gegen die Stadt Genf wegen der Erbschaft des Herzogs von Braunschweig geklagt. In erster Instanz wurde die von der Stadt Genf erhobene Einrede der Unzuständigkeit abgewiesen. Der Bundesrat machte nun geltend, die gegen die Stadt Genf gerichtete Klage richte sich in Wirklichkeit gegen den Kanton Genf, "also gegen einen auswärtigen souveränen Staat", weil nach genferischem Recht die Stadt Genf "nur ein staatliches Organ" sei. Nach Völkerrecht hätten aber die Gerichte eines Staates keine Befugnis, über Zivilklagen, welche gegen einen anderen Staat gerichtet seien, zu erkennen. Diese Argumentation wurde vom Cour d'appel verworfen: Einzig die Eidgenossenschaft könne Immunität beanspruchen, nicht aber die Kantone (vgl. die Zusammenfassung bei BERNIER, 124). BERNIER analysiert die Fälle, in denen Gliedstaaten vor ausländischen Gerichten auftraten, und kommt zum Schluss, dass diese insofern gerichtliche Immunität beanspruchen können, als sie vom Ausland als Völkerrechtssubjekte anerkannt sind (vgl. BERNIER, 121–146).

Dazu kommt, dass dort, wo die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von untergeordneten Gebietskörperschaften vertraglichen Charakter hat, oft nicht eindeutig festgestellt werden kann, ob diese Verträge der privat- oder der öffentlich-rechtlichen Sphäre zuzuordnen sind. Dies betrifft im besonderen den Fall von Verträgen zwischen Gemeinden über die Staatsgrenzen hinweg. WILDHABER spricht von solchen Verträgen als von "transnationalen Abmachungen"<sup>9</sup>. Die faktische Bedeutung solcher Verträge ergibt sich aus ihrer Häufigkeit, die im 4. Teil dieser Arbeit dargestellt wurde. Ihre rechtliche Erfassung und ihre allfällige Unterstellung unter das Völkerrecht sollen hinten behandelt werden (vgl. 6.3).

Zunächst ist jedoch die Frage zu prüfen, wie weit im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die Vertragsschlusskompetenz der beteiligten Staaten und der Gliedstaaten reicht. Unter dem bundesstaatlichen Aspekt ist insbesondere die Vertragsschlusskompetenz der Schweizer Kantone und der deutschen Bundesländer zu vergleichen, da diese Vertragsschlusskompetenz für die international-rechtliche Zusammenarbeit in der Basler Grenzregion von Belang ist. Soweit der Kanton Genf gegenüber dem Ausland als Vertragspartner auftritt, ist die gliedstaatliche Vertragsschlusskompetenz auch für diesen Raum von Bedeutung, obwohl auf französischer Seite ein vergleichbarer "gleichrangiger" Vertragspartner fehlt.

Das bedeutet, dass im folgenden der Begriff der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf diejenigen Fälle eingengt wird, in denen sie sich in eindeutig dem Völkerrecht unterstehenden Verträgen oder in grenzüberschreitenden Verträgen zwischen untergeordneten Gebietskörperschaften manifestiert. Auf eine Typologie der mit der Grenze in Zusammenhang stehenden internationalen und "transnationalen" Vereinbarungen wird hingesehen verzichtet<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> WILDHABER, "Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung", in: *Handbuch AP*, 249.

<sup>10</sup> Eine Typisierung der für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit relevanten Verträge erweist sich als schwierig. Immerhin ist auf die Einteilung hinzuweisen, die BORTER für die interkantonalen Verträge über nachbarliche Zusammenarbeit entwickelt hat. Er unterscheidet nach: a) Verträgen zur regionalen Rechtsvereinheitlichung, b) Verträgen zur Schaffung regionaler Institutionen, c) Verträgen zur Schwerpunktbildung und für den Lastenausgleich (Übertragung bestimmter Aufgaben an einen bestimmten Kanton ohne Schaffung "interkantonalen" Institutionen, aber auch meistens ohne Übertragung von Entscheidungskompetenzen), d) Verträgen zur "Regionsbildung" (z.B. die Ständige Regierungskonferenz der Nordwestschweiz), e) Verträgen zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf einen anderen Kanton, f) Verträgen zur Grenzregulierung. Vgl. BORTER Willy, *Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht*, Diss. Fribourg 1976, 19 ff. Für alle diese Vertragstypen lassen sich analoge Beispiele aus dem internationalen und transnationalen Vertragsrecht im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit finden. Dass sogar die Kategorie e) vertreten ist, wurde oben erläutert (vgl. die heute aufgehobene Fischereiordnung für den Rhein und den Untersee, vorne 2.423).

## 6.2 Vertragliche Zusammenarbeit im Bereich des Völkerrechts

### 6.21 *Die Vertragsschliessungskompetenz des Bundes*

Aus der Sicht des Völkerrechts stellt der Bund ein unmittelbares Völkerrechtssubjekt dar, dessen Verhalten unmittelbar vom Völkerrecht geregelt wird und das als solches in den zwischenstaatlichen Beziehungen Rechte und Pflichten besitzt<sup>11</sup>. Die Völkerrechtssubjektivität der Staaten wird in der Regel aus dem Begriff der Souveränität hergeleitet<sup>12</sup>. Als souverän wird nach FLEINER/GIACOMETTI ein Herrschaftsverband bezeichnet, dessen Herrschaft auf dem betreffenden Gebiet “nach innen und aussen eine höchste, keiner anderen Gewalt unterworfenen” ist<sup>13</sup> und die, wie GUGGENHEIM ergänzt, der Rechtsordnung des Völkergewohnheitsrechts untersteht<sup>14</sup>. Dass die Souveränität in diesem Sinne in der Eidgenossenschaft dem Bund als dem “Zentralstaat”, nicht aber den Kantonen als den “Gliedstaaten” – entgegen dem Wortlaut von Art. 3 BV – zukommt, ist heute weitgehend unbestritten<sup>15</sup>.

Stellt der Bund ein unmittelbares Völkerrechtssubjekt dar, so erscheint zunächst seine Vertragsschliessungskompetenz gegen aussen als unbegrenzt. Ob sie dies aus der Sicht des Völkerrechts tatsächlich ist, ist umstritten: Nach MALLMANN darf man nicht “aus der Unabhängigkeit und Notwendigkeit des Völkerrechtssubjekts Bundesstaat auf die Unbegrenztheit seiner auswärtigen Gewalt schliessen”<sup>16</sup>. Nach Meinung dieses Autors verweist hier das Völkerrecht, ähnlich wie bei der Vertragsschliessungskompetenz der Gliedstaaten (vgl. hinten 6.22), auf die bundesverfassungsrechtliche, also die interne Kompetenzordnung<sup>17</sup>. Eine konträre Auffassung vertrat etwa VERDROSS mit der Mehrheit der Mitglieder der International Law Commission anlässlich der Diskussion des Entwurfs des Übereinkommens über das Vertragsrecht im Jahre 1962: Nach ihm bestehen lediglich für die Gliedstaaten Einschränkungen in der Vertragsschliessungskompetenz, während die Kompetenz des “Zentralstaates”, internationale Verträge abzuschliessen, unbeschränkt ist<sup>18</sup>.

Unabhängig von dieser Frage, ob die Vertragsschliessungskompetenz des “Zentralstaates” in einem Bundesstaat durch das Völkerrecht selbst eingeschränkt ist, muss die Frage der internen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt geprüft werden. Im modernen schweizerischen Bundesstaatsrecht ist diese Frage klar gelöst: Danach kann der Bund “über jeden Gegenstand in eigenem Namen internationale Verträge abschliessen, also auch über Gegen-

11 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 171 f.; MALLMANN Walter, “Völkerrecht und Bundesstaat”, in: STRUPP/SCHLOCHAUER, Bd. 3, 641; BERNIER, 13.

12 Vgl. etwa GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 173 ff.; BERNIER, 17 ff.

13 FLEINER/GIACOMETTI, 37.

14 GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 173.

15 Vgl. etwa FLEINER/GIACOMETTI, 41 ff.; AUBERT, Bd. 1, Nr. 590, 224.

16 MALLMANN, a.a.O. (Fn. 11), 642.

17 MALLMANN, a.a.O. (Fn. 11), 642.

18 Zusammenfassung bei BERNIER, 30.

stände, deren innerstaatliche Regelung den Kantonen zufällt”<sup>19</sup>. Diese “zentralistische” Auffassung ist indessen in der Bundesrepublik Deutschland nicht allgemein anerkannt: Hier stehen sich “Zentralisten”, die eine unbeschränkte und teilweise mit derjenigen der Länder konkurrierende Vertragsschlusskompetenz des Bundes vertreten, und “Föderalisten”, welche die Vertragsschlusskompetenz des Bundes nur insoweit zulassen wollen, als dessen Gesetzgebungskompetenz reicht, gegenüber<sup>20</sup>. Der Gegensatz besteht sowohl in der Rechtstheorie als auch in der Praxis, wurde jedoch durch den Abschluss des sogenannten “Lindauer Abkommens” zwischen Bund und Ländern aus dem Jahre 1957 wesentlich entschärft (vgl. hinten 6.222), weil dadurch dem Bund ausdrücklich die Zuständigkeit für den Abschluss bestimmter Verträge eingeräumt wurde, die im innerstaatlichen Recht in die Landeskompentenz fallen<sup>21</sup>.

Besteht also in der Eidgenossenschaft eine Generalkompentenz des Bundes im Bereich der auswärtigen Gewalt, so ergibt sich seine Zuständigkeit für den Abschluss einzelner Verträge mit dem Ausland zusätzlich aus seiner Gesetzgebungskompetenz<sup>22</sup>.

Auf Grund der Ausweitung der Bundeskompetenzen spielt heute die Befugnis des Bundes, völkerrechtliche Verträge auch über kantonale Angelegenheiten abzuschliessen, nur mehr eine geringe politische Rolle<sup>23</sup>. Zudem zeichnet sich der Bund beim Abschluss von Staatsverträgen, die in die kantonale Kompentenz übergreifen, durch eine gewisse “föderalistische Zurückhaltung” aus<sup>24</sup>. Diese Zurückhaltung äussert sich darin, dass der Bund gelegentlich auf eine volle Ausschöpfung seiner Generalkompentenz im Bereich der auswärtigen Gewalt verzichtet, wenn kantonale Gesetzeskompetenzen involviert sind. Andererseits existiert eine gewisse “föderalistische Courtoisie”, die darin besteht, dass die Kantone frühzeitig in Vertragsver-

19 *VEB*, 1959/60, Heft 29, Nr. 3, 16; Abdruck in: *SJIR*, XIX, 1962, 175; teilweise abgedruckt in: *Praxis VR*, 75.

20 Vgl. RUDOLF, 56 ff.; MALLMANN, a.a.O. (Fn. 11), 644; eine Zusammenfassung der wichtigsten Literatur pro und contra gibt WILDHABER, *Treaty-Making Power*, Nr. 166, 303, Fn. 3.

21 Text bei MAUNZ/DUERIG/HERZOG, *Grundgesetz*, 4. Auflage, München 1974, Randnummer 45 zu Art. 32 GG; vgl. auch RUDOLF, 62; MALLMANN, a.a.O. (Fn. 11), 644; WILDHABER, *Treaty-Making Power*, Nr. 166, 305; HAERLE, 122 ff.

22 Im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind insbesondere die folgenden Bundeskompetenzen relevant: Art. 22quater BV (Raumplanung), Art. 24 BV (Wasserbau- und Forstpolizei bezüglich der Grenzgewässer und Grenzwaldungen), Art. 24bis BV (Wassernutzung, insbesondere Abs. 4 bezüglich der Erteilung von Rechten an Grenzgewässern), Art. 24ter BV (Schifffahrt), Art. 24quater BV (elektrische Energie, Energieexport), Art. 24quinqies BV (Atomenergie), Art. 24septies BV (Umweltschutz), Art. 25 BV (Fischerei und Jagd), Art. 26 BV (Eisenbahnen), Art. 28–30 BV (Zollwesen), Art. 33 BV (wissenschaftliche Berufsarten, vgl. vorne 2.5), Art. 34 ff. (Sozialgesetzgebung bezüglich der Grenzgänger), Art. 36bis (Nationalstrassen), Art. 37 (Strassen und Brücken von nationalem Interesse).

23 WILDHABER, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 913.

24 WILDHABER, “Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung”, in: *Handbuch AP*, 243; vgl. aber die Anmerkung vorne in Abschnitt 4.522, Fn. 214.

handlungen mit dem Ausland eingeschaltet werden, in denen kantonale Kompetenzen in Frage stehen<sup>25</sup>.

## 6.22 Die Vertragsschliessungskompetenz der Gliedstaaten

### 6.221 Der Grundsatz

Das Wiener Übereinkommen über das Vertragsrecht vom 23.5.1969 hält in Art. 1 lapidar fest, dass sich das Übereinkommen auf "Verträge zwischen Staaten" beziehe. Die Bundesstaatsklausel, die in Art. 5 des Entwurfes der International Law Commission noch enthalten war, wurde nicht in den definitiven Vertragstext aufgenommen. Art. 5 des Entwurfes hatte folgenden Wortlaut:

"Capacity of States to conclude treaties.

1. Every State possesses capacity to conclude treaties.
2. State members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there laid down."<sup>26</sup>

In den definitiven Vertragstext wurde lediglich Ziff. 1 dieses Artikels als Art. 6 aufgenommen. Der Wegfall von Art. 5 Ziff. 1 des Entwurfes bedeutet nun aber nicht, dass das Völkerrecht keine gliedstaatliche Vertragsabschlusskompetenz kennt.

Der ausdrückliche Hinweis auf die Besonderheit des Bundesstaates wurde deshalb weggelassen, weil sich dadurch neue Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben hätten<sup>27</sup>. Die Wiener Konvention betrifft somit nur die zwischen souveränen Staaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge, ohne jedoch die Rechtsgeltung von gliedstaatlichen Verträgen über die Staatsgrenzen hinweg in Frage zu stellen<sup>28</sup>.

Wie ist nun die Rechtsfähigkeit der Gliedstaaten im Völkerrecht zu konstruieren? Die Grundlage für das Tätigwerden der Gliedstaaten im völkerrechtlichen Verkehr liegt in der Anerkennung der föderalistischen Verfassungsstruktur durch die Völkerrechtsgemeinschaft ganz allgemein<sup>29</sup> oder darin, dass Völkerrechtssubjekte mit ausländischen Gliedstaaten Beziehungen aufnehmen und Verträge abschliessen<sup>30</sup>. Es findet ein "Renvoi" des Völkerrechts auf das nationale Verfassungsrecht statt<sup>31</sup> oder, wie BINDSCHEDLER es ausdrückt, eine "Delegation" des Völkerrechts auf

25 Vgl. DIEZ, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 967 ff.

26 Zitiert bei STEINBERGER, 411; WILDHABER, *Treaty-Making Power*, Nr. 145, 265; BERNIER, 30.

27 FLEISCHAUER Carl-August, "Die Wiener Vertragsrechtskonferenz", *Jahrbuch für internationales Recht*, Göttingen, Bd. 15, 1971, 207; BERNIER, 16; eine Kritik des Entwurfes betreffend die Vertragsfähigkeit der Gliedstaaten findet sich bei STEINBERGER, 411–428.

28 MAREK K., "Staatsverträge", *SJK*, Nr. 384, 4; WILDHABER, *Treaty-Making Power*, Nr. 145, 266.

29 So etwa KLEIN, 170; BERNHARDT, 21; MALLMANN, a.a.O. (Fn. 11), 641.

30 BERNIER, 82; indirekt auch RUDOLF, 55 f.; VERDROSS, 196.

31 MALLMANN, a.a.O. (Fn. 11), 641; WILDHABER, *Treaty-Making Power*, Nr. 144, 264; REICHEL, 152; BERNHARDT, 21.

die einzelnen Rechtsordnungen<sup>32</sup>: Gliedstaaten können somit in dem Ausmasse völkerrechtlich tätig werden, als sie durch das nationale Staatsrecht dazu ermächtigt sind. Der Gliedstaat handelt allerdings dann nicht als Organ des Bundesstaates<sup>33</sup>, sondern vielmehr als sekundäres, abgeleitetes oder partielles Völkerrechtssubjekt, das bei Verletzung von völkerrechtlichen Verträgen allenfalls haftbar gemacht werden kann (vgl. hinten 6.224).

#### 6.222 Die materielle Kompetenzverteilung der auswärtigen Gewalt in der Schweiz und in der Bundesrepublik

Die Frage nach der völkerrechtlichen Rechtsfähigkeit der Gliedstaaten muss somit unter Bezugnahme auf das staatliche Verfassungsrecht geklärt werden. Die Kernfrage ist, ob Gliedstaaten über alle Materien mit dem Ausland Verträge abschliessen dürfen, für welche sie nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zuständig sind. Deckt sich also die Kompetenzausscheidung im internationalen Bereich mit der innerstaatlichen? Diese Frage muss für die Bundesrepublik und für die Schweiz in formeller Hinsicht verschieden beantwortet werden. Nach Art. 32 Abs. 3 des Grundgesetzes können die deutschen Bundesländer mit auswärtigen Staaten Verträge abschliessen, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind. In der Schweiz hingegen sind die Kantone nach der Ordnung von Art. 9 BV nur "ausnahmsweise" befugt, Verträge mit dem Ausland abzuschliessen. In der Bundesrepublik haben die Länder im sogenannten Lindauer Abkommen mit dem Bund aus dem Jahre 1957 einen Teil ihrer Vertragschliessungskompetenzen ausdrücklich dem Bund übertragen<sup>34</sup>. In der Schweiz stellt sich die Frage, in welchem Ausmasse Art. 9 BV eine Schranke darstellt, welche die Kantone der Staatsvertragskompetenz über Gegenstände, für welche sie innerstaatlich zuständig sind, beraubt. Art. 9 BV überlässt den Kantonen die Staatsvertragskompetenz über "Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei". Trotz dieses scheinbar restriktiven Wortlautes vertritt die herrschende Lehre die Auffassung, die Kantone könnten Verträge mit dem Ausland abschliessen, soweit ihre Gesetzgebungskompetenz reiche. Es bestehe daher bei Gegenständen, die in den Bereich der kantonalen Gesetzgebungskompetenz fallen, eine konkurrierende Vertragsabschlusskompetenz der Kantone und des Bundes. Das heisst, die Kantone seien insoweit befugt, Verträge über Gegenstände ihrer Gesetzgebungskompetenz abzuschliessen, als dies der Bund nicht tut<sup>35</sup>. WILD-

32 BINDSCHIEDLER, 28 f.

33 BURCKHARDT Walther, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3. Auflage, 1931, 94 f.

34 Vgl. die Angaben vorne, Abschnitt 6.21, Fn. 21.

35 In diesem Sinne AUBERT, Bd. 1, Nr. 676, 258; BURCKHARDT, a.a.O. (Fn. 33), 93 f.; FLEINER/GIACOMETTI, 811, 814; GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 308; *VEB*, 1959/60, Heft 29, Nr. 3, 16.

HABER vertritt allerdings eine abweichende Meinung: Kriterium für die Auslegung von Art. 9 BV sollte seines Erachtens sein, ob ein kantonaler Vertrag von bloss lokaler oder von darüber hinausgehender Tragweite sei<sup>36</sup>. Dass die kantonalen Verträge mit dem Ausland heute regelmässig Gegenstände von lokaler und regionaler Tragweite beinhalten, ist offensichtlich und wurde im Verlaufe dieser Arbeit aufgezeigt<sup>37</sup>. Es besteht jedoch m.E. keine Veranlassung, aus diesem Grund von der herrschenden Auffassung abzuweichen. Einmal gibt es Vertragsgegenstände von ausgesprochen lokaler Bedeutung, die trotzdem nicht in die kantonale Kompetenz fallen. Beispiel ist etwa der vorne behandelte Vertrag über den Bau und Betrieb der Verbindungsstrasse zwischen Weil und Lörrach, der zwischen dem Bund und der deutschen Bundesrepublik abgeschlossen wurde (vgl. vorne 4.352). Zum zweiten sollte die Vertragschliessungskompetenz der Kantone im Einzelfalle nicht mit dem Argument bestritten werden können, bezüglich anderer Kantone bestünden ähnliche Problemlagen, so dass keine lokale Bedeutung vorliege. Dies käme einer Aushöhlung der kantonalen Vertragschliessungskompetenz gleich. Der Bund kann die übergeordneten Interessen des Bundes und der anderen Kantone in solchen Fällen trotzdem geltend machen, weil ja, wie unten zu zeigen sein wird, die kantonalen Verträge mit dem Ausland grundsätzlich gemäss Art. 107 Ziff. 7 BV der Genehmigung durch den Bundesrat unterliegen.

Im Ergebnis sind also sowohl die deutschen Bundesländer als auch die schweizerischen Kantone in der Lage, Staatsverträge über Gegenstände, die in ihre Gesetzgebungskompetenz fallen, abzuschliessen, in der Schweiz zumindest so lange, als dies der Bund nicht getan hat. Dass die Zuständigkeiten in sachlicher Hinsicht differieren, ergibt sich aus der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ordnung der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Gliedstaaten.

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der Schweiz sind völkerrechtliche Verträge der Gliedstaaten genehmigungsbedürftig. In beiden Staaten ist die Zentralregierung für die Genehmigung zuständig (Art. 32 Abs. 3 des Grundgesetzes, Art. 102 Ziff. 7 BV), in der Schweiz ausnahmsweise auch die Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 5 BV). Die Genehmigung eines gliedstaatlichen Vertrags mit dem Ausland erfolgt nicht notwendigerweise im Rahmen einer rein rechtlichen Prüfung. Die Genehmigung kann auch aus "politischen Motiven" oder aus Opportunitätsgründen versagt werden<sup>38</sup>. Dass die Genehmigung eines gliedstaatlichen Vertrags mit dem Ausland durch die Zentralregierung Voraussetzung der innerstaatlichen Vollziehbarkeit dieses Vertrags darstellt, ist nicht bestritten. Es handelt sich hier um einen Fall der Bundesaufsicht über die Gliedstaaten. Inwieweit jedoch die völkerrechtliche Gültigkeit eines gliedstaatlichen Vertrages durch das Fehlen der Zustimmung durch die Bundesbehörde berührt wird, ist umstritten. Eine Zustimmung durch die Bundes-

36 WILDHABER, "Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung", in: *Handbuch AP*, 248.

37 Vgl. auch DIEZ, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 966.

38 BVerfGE, Bd. 2, 1953, Nr. 28: "Die Zustimmung bedeutet in jedem Falle ein 'nihil obstat' vom Standpunkt des Bundesinteresses." WILDHABER, in: *SJIR*, 1967, XXIV, 171; AUBERT, Bd. 1, Nr. 681, 260; MAREK, a.a.O. (Fn. 28), 5.

behörde schafft auf jeden Fall einen Rechtsschein dafür, dass der vertragschliessende Gliedstaat in den Grenzen seiner sachlichen Zuständigkeit gehandelt hat<sup>39</sup>. Ein wesentlicher Teil der Lehre vertritt mit gewichtigen Argumenten die Auffassung, die Zustimmung zu einem gliedstaatlichen Vertrag durch das verfassungsmässig vorgesehene Bundesorgan stelle auch Gültigkeitserfordernis unter dem Gesichtspunkt der völkerrechtlichen Gültigkeit eines solchen Vertrages dar<sup>40</sup>. Diese Auffassung lässt sich vor allem damit begründen, dass sich die gliedstaatliche Vertragsabschlusskompetenz aus dem Renvoi des Völkerrechts auf die bundesstaatliche Kompetenzordnung ergibt und dieser Renvoi eben auch das verfassungsrechtlich vorgesehene Zustimmungserfordernis durch die Bundesbehörden beinhaltet: "(...) dem Land wird die Möglichkeit, völkerrechtliche Verträge zu schliessen, überhaupt erst durch die Bundesverfassung und nur in diesem Rahmen eröffnet. Hält sich das Land nicht in diesem Rahmen, dann handelt es auch völkerrechtlich 'ultra vires' "<sup>41</sup>. Oder anders ausgedrückt: "Sollten die Länder eigene Völkerrechtssubjekte sein, dann müssen die Grenzen ihrer Rechtsfähigkeit völkerrechtlich beachtlich sein"<sup>42</sup>. Es ist nach MALLMANN den ausländischen Vertragspartnern zuzumuten, sich zu vergewissern, ob diese Zustimmung vorliege<sup>43</sup>. Die Anforderungen, die nach dieser Auffassung an den guten Glauben des ausländischen Vertragspartners eines Gliedstaates gestellt werden, sind sehr hoch.

Die Annahme der völkerrechtlichen Nichtigkeit eines durch einen Gliedstaat abgeschlossenen Vertrags erscheint dann als gerechtfertigt, wenn die zuständigen Bundesbehörden ausdrücklich die Zustimmung zu dem Vertrag verweigern. Es liegt dann eine "violation manifeste" einer grundlegenden internen Rechtsnorm im Sinne von Art. 46 Ziff. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention vor. Anders liegt m.E. der Fall, wenn der Gliedstaat trotz der bestehenden verfassungsrechtlichen Vorschrift die Zustimmung des Bundes nicht einholt. Ein dergestalt ohne Zustimmung des Bundes zustande gekommener Vertrag sollte m.E. grundsätzlich völkerrechtliche Gültigkeit erlangen, wenn die ausländische Vertragspartei gutgläubig ist. Eine ausländische Vertragspartei sollte sich m.E. darauf verlassen dürfen, dass der kontrahierende Gliedstaat von sich aus seine internen Rechtsvorschriften einhält, ohne sich dessen im Einzelfall ausdrücklich versichern zu müssen.

Wie steht es aber in dem Fall, wenn ein Gliedstaat einen Vertrag mit einem ausländischen Staat über einen Gegenstand abschliesst, für welchen er nach dem innerstaatlichen Recht nicht zuständig ist? Folgt man der vorne behandelten Theorie, wonach die bundesstaatliche Kompetenzverteilung für das Völkerrecht relevant sei, so erscheint ein solcher Vertrag wegen der mangelnden Vertragsabschlusskompetenz

39 BVerfGE, Bd. 2, 1953, Nr. 28, 371.

40 SCHWARZENBACH, 124; BERNHARDT, 23; RUDOLF, 70; REICHEL, 169; MALLMANN, a.a.O. (Fn. 11), 647.

41 RUDOLF, 70.

42 HALLMAYER, *Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder nach dem Grundgesetz*, Tübingen 1954, 59, zitiert bei RUDOLF, 70 f.

43 MALLMANN, a.a.O. (Fn. 11), 647.

der Gliedstaaten grundsätzlich als nichtig<sup>44</sup>, jedenfalls so lange, als die gliedstaatliche Kompetenzüberschreitung für den fremden Vertragspartner erkennbar war<sup>45</sup>. Kann jedoch ein solcher Mangel durch die Genehmigung des Vertrags durch die zuständigen Bundesbehörden geheilt werden? Nach LAUTERPACHT ist die Nichtigkeit absolut. Sie kann auch durch die nachträgliche Genehmigung durch den Bund nicht geheilt werden<sup>46</sup>. BERNHARDT will zwar in einem solchen Fall die Nichtigkeit des Vertrags aufrechterhalten, bejaht aber die Haftung des Bundes<sup>47</sup>. Mit BERNIER und WILDHABER ist indessen anzunehmen, dass ein solcher Vertrag völkerrechtlich gültig ist, wenn ihn der Bund nachträglich genehmigt<sup>48</sup>.

## 6.223 Die "völkerrechtliche Handlungsfähigkeit" der Gliedstaaten in der Schweiz und in der Bundesrepublik

Mit "völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit" ist hier die Kompetenz gemeint, direkt mit ausländischen Behörden in Verhandlungen zu treten und einen Vertrag abzuschliessen. Hier stellt sich die verfassungsrechtliche Lage in der Bundesrepublik und in der Schweiz verschieden dar. In der Schweiz hat nach Art. 10 Abs. 1 BV der amtliche Verkehr zwischen den Kantonen und "ausländischen Staatsregierungen sowie ihren Stellvertretern" durch Vermittlung des Bundesrates zu erfolgen, während im bundesdeutschen Grundgesetz eine analoge Bestimmung fehlt. Die deutschen Bundesländer sind berechtigt, zum Zwecke von Vertragsverhandlungen und Vertragsabschluss eigene Vertreter ins Ausland zu schicken, ohne die diplomatische Vermittlung des Bundes in Anspruch nehmen zu müssen. Damit wird "eine der Rechtsfähigkeit der Länder entsprechende völkerrechtliche Handlungsfähigkeit und damit ein Recht zu direkten Vertragsverhandlungen durch ad hoc-Vertreter und zum Vertragsabschluss selbst bejaht"<sup>49</sup>. Auch in der Schweiz ist indessen die direkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Kantone nicht gänzlich ausgeschlossen. Nach Art. 10 Abs. 2 BV können die Kantone "über die in Artikel 9 bezeichneten Gegenstände" mit den "untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr treten". Drei Fragen stellen sich bezüglich der Interpretation dieses Absatzes: Welches sind die Gegenstände, über welche die Kantone direkt mit dem Ausland Kontakte pflegen dürfen? Was ist unter den untergeordneten Behörden und Beamten zu verstehen? Und schliesslich: Was bedeutet "in unmittelbaren Verkehr treten"? Um mit der letzten Frage zu beginnen: Mit

44 BERNHARDT, 22; REICHEL, 152; WILDHABER, in: *SJIR*, 1967, 162 f.; KLEIN, 176.

45 REICHEL, 153.

46 LAUTERPACHT, "Report on the Law of Treaties", *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, 139.

47 BERNHARDT, 22.

48 BERNIER, 120; WILDHABER, *Treaty-Making Power*, Nr. 150, 272.

49 BERNHARDT, 176 f.

dem Ausland in unmittelbaren Verkehr treten beinhaltet einerseits die Befugnis, Vertragsverhandlungen zu führen, und andererseits das Recht, direkt völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. "Diplomatischer" Verkehr ist den Kantonen schlechthin untersagt<sup>50</sup>. Mit wem können solche Verhandlungen geführt und Verträge abgeschlossen werden? WILDHABER deutet die Verfassungsbestimmung so, dass die Kantone mit "nicht-politischen" Verwaltungs- und Gerichtsbehörden Verbindung aufnehmen dürfen, nicht hingegen mit Ministern oder Staatssekretären<sup>51</sup>. Diese Formulierung erscheint zu eng. Es ist nicht klar, was unter "nicht-politischen" Behörden zu verstehen ist. Art. 10 Abs. 2 BV gibt keinen Ansatzpunkt für eine solche Deutung. Insbesondere geht daraus nicht klar hervor, ob auswärtige gliedstaatliche Regierungen darunterfallen. Dieser ist aber, wie aus der vom Bund gebilligten Praxis der Kantone hervorgeht, ohne weiteres zulässig. Besser erscheint die Definition von DIEZ, nach welcher die Kantone mit allen ausländischen Behörden in Kontakt treten können, "soweit es sich nicht um die Zentralbehörden handelt"<sup>52</sup>. Darunter fallen insbesondere auch die gliedstaatlichen Regierungen. Unter dem Gesichtspunkt der grenznachbarlichen Beziehungen zu Frankreich ist festzuhalten, dass auch die Gemeinde- und Präfekturbehörden dieses Staates unter die "untergeordneten Behörden" zu subsumieren sind, mit welchen die Kantone direkt Kontakt pflegen und Verträge abschliessen dürfen. Eine andere Frage ist indessen, wie weit diese Behörden nach ihrem innerstaatlichen Recht die Befugnis haben, solche Beziehungen zu pflegen und Verträge mit dem Ausland abzuschliessen. Der Fall der Gemeinden wird hinten separat behandelt. Hinsichtlich der Beziehungen zwischen einem Kanton und französischen Präfekturbehörden ist an den vorne behandelten Vertrag zwischen dem Kanton Genf und dem Präfekten des Departementes Hochsavoyen über die Realimentierung des Arve-Grundwasserbeckens zu erinnern (vgl. 4.442). Bezüglich der materiellen und formellen Vertragschliessungskompetenz der Kantone bietet dieser Vertrag zunächst keine Schwierigkeiten. Auch kann vom Völkerrecht her nicht generell ausgeschlossen werden, dass eine administrative Unter-einheit eines nicht föderalistisch strukturierten Staates ebenfalls in beschränktem Ausmasse mit dem Ausland Verträge abschliesst<sup>53</sup>. Nach dem französischen Staatsrecht sind aber weder das Departement noch der Präfekt generell ermächtigt, Verträge mit dem Ausland einzugehen. M.E. handelte deshalb der Präfekt weder in eigenem Namen noch als Vertreter des Departements, sondern als Vertreter des französischen Staates, der allein durch diesen Vertrag verpflichtet wird. Folgt man dieser rechtlichen Konstruktion, so ergibt sich, dass ein Kanton mit einem ausländischen souveränen Staat ohne Vermittlung des Bundesrates Verträge abschliessen kann, wenn dieser ausländische Staat durch "untergeordnete Behörden" vertreten wird.

50 SCHWARZENBACH, 113.

51 WILDHABER, "Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung", in: *Handbuch AP*, 245.

52 DIEZ, in: *Föderalismus-Hearings*, Bd. 3, 968.

53 STEINBERGER, 420; MENZEL, 333; REICHEL, 88.

Schliesslich ist noch auf die Frage einzugehen, über welche Gegenstände die Kantone mit dem Ausland verhandeln und Verträge abschliessen dürfen. Art. 10 Abs. 2 verweist ausdrücklich auf die in Art. 9 BV erwähnten Gegenstände. Die in diesem Verfassungsartikel normierte materielle Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der auswärtigen Gewalt wurde bereits behandelt. Es ist davon auszugehen, dass die beschränkte "völkerrechtliche Handlungsfähigkeit" der Kantone alle Materien betrifft, in welchen ihnen im innerstaatlichen Bereich Gesetzgebungskompetenz zufällt, soweit nicht der Bund von seinem in diesen Materien konkurrierenden Vertragsabschlussrecht Gebrauch macht.

Vergleicht man nun die völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit der deutschen Bundesländer mit derjenigen der Kantone, so ergibt sich, dass trotz der verschiedenartigen verfassungsrechtlichen Ausgangslage eine ähnliche Situation besteht. So sind sowohl nach deutschem wie nach schweizerischem Verfassungsrecht Verträge zwischen Gliedstaaten im Rahmen derer materieller Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich zulässig. Diese Verträge können in direktem Verkehr verhandelt und ohne Vermittlung der Zentralregierungen abgeschlossen werden. In beiden Fällen muss aber ein dergestalt abgeschlossener Vertrag durch die jeweilige Zentralregierung genehmigt werden. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Ebene der Gliedstaaten sind also gegeben. Verschieden stellt sich allerdings die Rechtslage bei gliedstaatlichen Verträgen mit ausländischen "Zentralstaaten" dar. Hier können die deutschen Bundesländer direkt verhandeln und auch direkt Verträge abschliessen, während die Kantone die Vermittlung des Bundesrates beanspruchen müssen. Der Bund kann dann einen solchen Vertrag entweder in eigenem Namen abschliessen oder nach aussen als Vertreter des vertragschliessenden Kantons auftreten. Das erstere Vorgehen wird vor allem gewählt, wenn mehrere Kantone beteiligt sind (vgl. vorne 4.522, Fn. 214). Schliesst der Bund einen Vertrag im Namen eines Kantons ab, so ist rechtlich der Kanton Vertragspartei. Ein solcher Vertrag bedarf einerseits der bundesrätlichen Genehmigung und andererseits der kantonalechtlichen Zustimmung. Bezüglich der Haftung des Bundes ist die Rechtslage in beiden Fällen ähnlich, da der Bund in beiden Fällen für die mangelhafte oder die nicht erfolgte Vertragserfüllung einzustehen hat (vgl. unten 6.224).

#### 6.224 Die Haftung bei gliedstaatlichen Vertragsverletzungen

Es ist allgemein anerkannt, dass der Bund grundsätzlich für das Verhalten der Gliedstaaten haftet. Der Bund kann sich der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit nicht mit dem Argument entziehen, seine verfassungsmässige Kontrolle über die Gliedstaaten reiche nicht aus<sup>54</sup>. Dies gilt insbesondere und ohne Ausnahme bezüglich

54 Vgl. Art. 27 des Wiener Übereinkommens über das Vertragsrecht vom 23.5.1969; JIMENEZ

der Haftung des Bundes für "deliktisches" Handeln der Gliedstaaten<sup>55</sup>. Dieser Grundsatz gilt aber im Prinzip auch für den Fall der Verletzung oder der Nichterfüllung völkerrechtlicher Verträge durch die Gliedstaaten selbst. Er wird in der Schweiz vom Bundesrat ausdrücklich anerkannt<sup>56</sup>. Da aber bei gliedstaatlichen Verträgen der Gliedstaat selbst als Vertragspartei, als partielles Völkerrechtssubjekt auftritt, ist zunächst nach seiner eigenen Haftung zu fragen. Auch hier ist der Grundsatz unbestritten, dass ein Gliedstaat völkerrechtlich für die von ihm übernommenen vertraglichen Verpflichtungen einzustehen hat<sup>57</sup>. Es stellt sich aber sogleich die Frage, wie es mit der direkten Durchsetzung völkerrechtlicher vertraglicher Ansprüche ausländischer Vertragspartner gegen eine gliedstaatliche Vertragspartei bestellt ist. Direkte "Sanktionen" gegen Gliedstaaten durch eine ausländische Vertragspartei sind nur in einem beschränkten Ausmasse denkbar, zum Beispiel dann, wenn der in Frage stehende völkerrechtliche Vertrag selbst bestimmte Rechtsfolgen für den Fall der Vertragsverletzung vorsieht. Andere rechtliche Durchsetzungsmittel, zum Beispiel die friedliche Repressalie, berühren in der Regel die Interessen des gesamten Staates und können nicht direkt gegen einen vertragsbrüchigen Gliedstaat angewendet werden. Daraus ergeben sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Haftung des Bundes und der Haftung der Gliedstaaten im Falle der Verletzung von gliedstaatlichen Verträgen mit dem Ausland durch den Gliedstaat selbst sowie die Frage nach der Rechtsnatur der Haftung des Bundes für solche Verträge.

Die Haftung des Bundes für gliedstaatliche Vertragsverletzungen ergibt sich einmal aus der oben erwähnten Tatsache der nicht direkten Belangbarkeit der Gliedstaaten: Der Rechtsgrund dieser Verantwortlichkeit liegt also primär in der vom Völkerrecht anerkannten institutionellen Verflechtung zwischen Bund und Gliedstaaten, welche einen direkten Zugriff auf die Gliedstaaten erschwert: "Weil der Bund einerseits den Zugriff auf die Gliedstaaten nicht gestattet, greift andererseits seine mittelbare Haftung ein"<sup>58</sup>. Diese Bundeshaftung gegen aussen für gliedstaatliche Verträge ist eine mittelbare und formelle Haftung oder, wie bereits ANZILOTI feststellte, eine Haftung für Dritte, una responsabilità "per fatti non propri, commessi da enti che hanno una personalità di diritto internazionale"<sup>59</sup>. Der Rechtsgrund der Bundeshaftung liegt also in der völkerrechtlichen Anerkennung der föderalistischen Struktur, sie ist eine notwendige Folge davon<sup>60</sup>. Dazu kommt, dass die gliedstaatlichen Verträge zumindest in der Schweiz und der Bundesrepublik

DE ARECHAGA E., "International Responsibility", in: SØRENSEN (Hrsg.), 557; WILDHABER, Treaty-Making Power, Nr. 146, 266 (mit Hinweisen).

55 BERNIER, 89: "As far as concerns delictual acts of member states, there does not appear to be any limit to the responsibility of the federal state for its subdivisions."

56 Vgl. WILDHABER, "Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung", *Handbuch AP*, 239, Fn. 3 und 247.

57 Diese Verantwortlichkeit ergibt sich aus der Anerkennung der Gliedstaaten als partielle Völkerrechtssubjekte; vgl. BERNIER, 101 ff.

58 REICHEL, 171.

59 ANZILOTI D., *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, Firenze 1902, 184, zitiert bei KLEIN, 162.

60 REICHEL, 170; KLEIN, 195.

der Genehmigung durch den Bund unterliegen. Dadurch entsteht eine Mitverantwortung des Bundes<sup>61</sup>. In seiner gründlichen Studie der völkerrechtlichen Streitfälle in dieser Materie kommt BERNIER zum Schluss, die Bundeshaftung für gliedstaatliche Verträge sollte nur für den Fall aufrechterhalten werden, in welchem der Bund einen Einfluss auf das gliedstaatliche Vertragsverhalten nehmen kann. "If, on the other hand, the member states act in complete independence of federal authorities, and this is known to the other state concerned, then it would seem that the federal government does not have to answer at all for them"<sup>62</sup>. Dieser Schluss geht m.E. zu weit. Nimmt man als Rechtsgrund für die mittelbare Bundeshaftung die fehlende unmittelbare Belangbarkeit des Gliedstaates durch die ausländische Vertragspartei an — die begrenzte Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten darf nach REICHEL nicht zu Lasten des ausländischen Vertragspartners gehen, der an einer vollen Haftung interessiert ist<sup>63</sup> —, so erscheint es als richtig, wenn der Bund auch dann für das Vertragsverhalten seiner Gliedstaaten einzustehen hat, wenn sein rechtlicher Einfluss auf diese Gliedstaaten gering ist.

Immerhin ist ein Sonderfall zu beachten. Es handelt sich um den Fall der Verletzung eines gliedstaatlichen Vertrags, der vom Bund nicht genehmigt worden ist oder der in anderer Weise die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung im Bereich der auswärtigen Gewalt verletzt und somit *ultra vires* abgeschlossen wurde. KLEIN schliesst in diesem Fall die mittelbare Bundeshaftung aus, weil sich der kontrahierende Gliedstaat ausserhalb der Grenzen seiner völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit befindet<sup>64</sup>. WILDHABER ist in diesem Fall offenbar aus Billigkeitserwägungen für einen Ausschluss der Bundeshaftung<sup>65</sup>. BERNIER bringt als Kriterien für die Bundeshaftung in einem solchen Fall den guten Glauben und das Rechtsinstitut des Estoppel in die Diskussion<sup>66</sup>. Die Haftung des Bundes für seinen Gliedstaat muss m.E. auch dann aufrechterhalten bleiben, wenn der Gliedstaat *ultra vires* handelt. Sie ergibt sich aus der fehlenden direkten völkerrechtlichen Belangbarkeit des Gliedstaates durch dessen ausländischen Vertragspartner und ist mithin formeller Natur (vgl. die Bemerkungen bei Fn. 58 und 59).

In welchem Verhältnis stehen nun die gliedstaatliche und Bundeshaftung zueinander? Es wurden bislang die Begriffe der mittelbaren und der unmittelbaren Haftung verwendet. Diese Begriffsbestimmung steht im Zusammenhang mit der Tatsache der fehlenden direkten Zugriffsmöglichkeit eines ausländischen Völkerrechtssubjektes auf einen Gliedstaat. WILDHABER hält den Gliedstaat für "directly and primarily responsible", während der Bund "indirectly and vicariously" verantwortlich sei<sup>67</sup>. In Anbetracht des besonderen bundesstaatlichen Verhältnisses er-

61 RUDOLF, 61.

62 BERNIER, 120.

63 REICHEL, 170.

64 KLEIN, 177.

65 WILDHABER, Treaty-Making Power, Nr. 150, 271.

66 BERNIER, 119.

67 WILDHABER, Treaty-Making Power, Nr. 148, 269.

scheint es m.E. als richtiger, von einer solidarähnlichen Haftung zu sprechen, gemäss welcher, je nach den im Einzelfall zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln, wahlweise der Bund oder der Gliedstaat belangt werden kann<sup>68</sup>.

### 6.3 Die rechtliche Erfassung "transnationaler Abmachungen" untergeordneter Gebietskörperschaften

#### 6.31 *Allgemeines*

Wie bereits eingangs dieses Kapitels vermerkt wurde, bestehen zahlreiche Kontakte über die Staatsgrenzen hinweg, welche grenzüberschreitendes Zusammenwirken betreffen und an welchen untergeordnete staatliche Gebietskörperschaften wie Gemeinden, Gemeindeverbände und andere administrative Untereinheiten des Staatsgebietes beteiligt sind. Diese Kontakte sollen hier insofern näher betrachtet werden, als sie sich zu eigentlichen grenzüberschreitenden Verträgen verdichten. Nicht in Betracht fallen allerdings grenzüberschreitende Verträge, die ausschliesslich dem Privatrecht zuzuordnen sind, obwohl auch solche Verträge Schwierigkeiten bezüglich der gerichtlichen Zuständigkeit und der anwendbaren Rechtsordnung bereiten können, falls sich die Vertragsparteien nicht über eine gütliche Vertragsauslegung und Vertragserfüllung verständigen können (vgl. vorne 6.1).

Grenzüberschreitende Verträge, an denen untergeordnete staatliche Gebietskörperschaften als Vertragsparteien beteiligt sind und deren rechtliche Zuordnung sich nicht eindeutig aus dem Vertrag selbst ergibt, bestehen bezüglich zahlreicher öffentlicher Aufgaben, deren Erfüllung die Möglichkeiten einer Gebietskörperschaft oder einer anderen administrativen staatlichen Untereinheit übersteigt. Am eindrucklichsten zeigt sich dies im Falle der Abwasserreinigung (vgl. vorne 4.43). Diese grenzüberschreitenden Vereinbarungen sind zum Teil nicht einmal schriftlich fixiert, ohne dass deshalb der Vertragscharakter fehlen würde, wie etwa im Falle der Abmachung zwischen Basel und der Stadt St-Louis über die Kehrrichtbeseitigung (vgl. vorne 4.422). Selbst wenn man solche formlosen grenzüberschreitenden Abmachungen unter das Völkerrecht subsumieren wollte, wäre Schriftlichkeit nicht erforderlich, da das "Prinzip der Formlosigkeit völkerrechtlicher Verträge"<sup>69</sup> auch nach der Wiener Übereinkunft über das Vertragsrecht vom 23.5.1969 aufrechterhalten bleibt (vgl. Art. 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention). Soweit an grenzüberschreitenden Verträgen untergeordnete Gebietskörperschaften beteiligt sind, ist zunächst nach der Rechtsgrundlage dieser Vertragsabschlüsse im innerstaatlichen Recht zu fragen. Es kann hier aber nicht die Rechtsstellung dieser Gebietskörperschaften im inner-

68 Nach KLEIN, 198 f., haften Bund und Gliedstaat "nebeneinander". "Der verletzte Gliedstaat hat einen (materiellen) völkerrechtlichen Anspruch gegen den verletzenden Bundesgliedstaat und einen zweiten (formellen) gegen den Zentralstaat."

69 GUGGENHEIM P., *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, Basel 1948, 60.

staatlichen Recht der drei für diese Arbeit relevanten Nachbarstaaten im einzelnen untersucht werden<sup>70</sup>. Innerstaatliche positive Rechtsnormen, welche untergeordneten Gebietskörperschaften das Recht einräumen, über öffentliche Aufgaben mit dem Ausland zu kontrahieren, dürften aber sehr selten sein. So wird in einer offiziellen französischen Stellungnahme der Abschluss von Verträgen mit dem Ausland durch öffentlich-rechtliche Verbände und Gemeinden grundsätzlich ausgeschlossen<sup>71</sup>. GRISEL stellt aber zu Recht fest, dass zumindest im schweizerischen Recht die (vertragliche) Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften auch unter dem Legalitätsprinzip im Einzelfall nicht unbedingt einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf<sup>72</sup>.

Die Umwandlung einer örtlichen Aufgabe in eine überörtliche oder eine regionale durch die betroffenen Gebietsverbände erscheint auch nach dem deutschen Recht so lange als zulässig, als sie nicht ausdrücklich durch Gesetz ausgeschlossen wird<sup>73</sup>. Sowohl im deutschen als auch im schweizerischen Gemeinderecht ergibt sich ein "Recht" auf überörtliche Zusammenarbeit grundsätzlich aus dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung oder der Gemeindeautonomie. Bezüglich der französischen Gemeinden mag diese Feststellung nicht unbedingt zutreffen, obwohl auch in Frankreich das Recht der kommunalen Selbstverwaltung in der Verfassung enthalten ist (Art. 72 Abs. 2 der Verfassung von 1958)<sup>74</sup>. Immerhin ist als Tatsache festzuhalten, dass auch französische Gemeinden an grenzüberschreitender vertraglicher Zusammenarbeit beteiligt sind<sup>75</sup>.

Bedarf die Zusammenarbeit von Gemeinden hinsichtlich der Gegenstände, die in ihren Kompetenzbereich fallen, keiner ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, so kann man die Auffassung vertreten, dies gelte grundsätzlich auch für die kommunalen Beziehungen über die Staatsgrenzen hinweg<sup>76</sup>. Die Frage bleibt jedoch, in welchem Verhältnis solche grenzüberschreitenden Kontakte zu der verfassungsmässigen Kompetenzzuweisung der auswärtigen Gewalt stehen. Lassen sich solche grenzüberschreitenden Beziehungen in irgendeiner Weise unter das Völkerrecht subsumieren? Handelt es sich bei den grenzüberschreitenden Verträgen, an denen unter-

70 Vgl. aber bezüglich der Genfer Grenzregion die rechtsvergleichende Studie von VIGNE, 172 S., über das Gemeinderecht Frankreichs und der Kantone Genf, Wallis und Waadt.

71 *Dokument CE, CE/Loc* (71) 12, 5 S.; a.M. aber DUPUY, 848 f.

72 GRISEL André, *Droit administratif suisse*, Neuchâtel 1970, 223: "Assurément, une collectivité publique ne peut agir, d'une manière quelconque, que dans les domaines où la loi lui en reconnaît la compétence. Cependant, si elle est compétente pour remplir une tâche déterminée, elle n'est pas toujours obligée de s'en acquitter isolément. Sauf disposition contraire, rien ne l'empêche de coopérer avec une autre collectivité publique, par exemple au moyen d'un contrat de droit administratif. Point n'est besoin qu'elle se fonde à cette effet sur une loi."

73 JORDANS, 68 ff.; BOTHE, *Rechtsprobleme*, 72.

74 MOREAU J., *Administration régionale, locale et municipale*, Paris 1972, 5; vgl. auch WALINE M., *Droit administratif*, Paris 1963, 307 ff.; DUPUY, 848.

75 Vgl. vorne 4.421, Fn. 166 (Kehrichtbeseitigung); 4.433, Fn. 177 ff. (Abwasserreinigung); 4.441, Fn. 182 (Trinkwasserversorgung).

76 Vgl. JORDANS, 80; DUPUY, 849; Bedenken äussern BOTHE, *Rechtsprobleme*, 75 f., und ORIANNE, *Coopération*, 24 f.

geordnete Gebietskörperschaften beteiligt sind und soweit es nicht eindeutig privatrechtliche Verträge sind, um völkerrechtliche Verträge? Lassen sie sich in die verfassungsrechtliche Regelung der auswärtigen Gewalt miteinbeziehen?

Eine Einbeziehung der Verträge untergeordneter Gebietskörperschaften mit dem Ausland unter das völkerrechtliche Vertragsrecht erscheint zunächst unter zwei Gesichtspunkten möglich. Eine Möglichkeit besteht darin, den untergeordneten staatlichen Gebietskörperschaften eine eigene, partielle und abgeleitete Völkerrechtssubjektivität zuzuerkennen. Die andere denkbare rechtliche Konstruktion rechnet die Verträge untergeordneter Gebietskörperschaften mit dem Ausland den übergeordneten staatlichen Verbänden (Staat oder Gliedstaat) zu, die ihrerseits berechtigt sind, als selbständige Rechtssubjekte im völkerrechtlichen Verkehr aufzutreten. Diese beiden Konstruktionen sollen kurz näher untersucht werden.

### 6.32 *Untergeordnete Gebietskörperschaften als abgeleitete Völkerrechtssubjekte?*

Wie STEINBERGER feststellt, kennt das internationale öffentliche Recht keinen Numerus clausus seiner möglichen Rechtssubjekte<sup>77</sup>. Die Völkerrechtssubjektivität ist, wie bereits vorne bezüglich der Gliedstaaten angemerkt wurde, nicht auf souveräne Staaten allein beschränkt. Sie wird auch auf Einheiten ausgedehnt, die nicht alle traditionellen konstitutiven Merkmale staatlicher Eigenschaft besitzen, so etwa auf den Heiligen Stuhl, auf internationale Organisationen oder auf Insurgentenbewegungen<sup>78</sup>. Das Völkerrecht ist somit, um wieder STEINBERGER zu zitieren, bei der Zuerkennung der Rechtsfähigkeit notwendigerweise "capable to meet socio-political developments of the international community"<sup>79</sup>. Diese Offenheit ergibt sich aus der Funktion des Völkerrechts im internationalen Verkehr: "From its very idea, to maintain peace and justice in international relations, international law tends to apply to all situations which sociologically constitute relevant factors in international relations"<sup>80</sup>. Bezüglich der Völkerrechtssubjektivität untergeordneter Gebietskörperschaften staatlicher Verbände ist denn auch von vielen Autoren die Auffassung vertreten worden, Kriterium für die Zuerkennung der internationalen Rechtspersönlichkeit sei die durch das innerstaatliche Recht gewährte Zuständigkeit im Bereich der auswärtigen Gewalt<sup>81</sup>.

77 STEINBERGER, 418.

78 Vgl. etwa GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 171 ff.; VERDROSS, 188 ff.; ROUSSEAU, *Droit international public*, Bd. 2, 353 ff.

79 STEINBERGER, 418.

80 STEINBERGER, 418.

81 Vgl. die eingehende Darstellung bei BERNIER, 33 ff.

REICHEL formuliert diese Auffassung wie folgt:

“Bei der Anerkennung der abgeleiteten Völkerrechtssubjekte, die zugleich und generell in der Anerkennung des Gesamtstaates mit seiner konkreten Verfassung umschlossen liegt, stellt das Völkerrecht lediglich darauf ab, ob eine Befugnis zu einem Handeln in eigenem Namen im Aussenverhältnis gegeben ist, nicht aber darauf, ob der Körperschaft im Innenverhältnis Staatseigenschaft zukommt oder nicht.”<sup>82</sup>

Nimmt man, wie wir es oben getan haben, an, dass Gemeinden, zumindest nach schweizerischem Recht, generell befugt sind, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung und der Aufgabenerfüllung ihres autonomen Wirkungsbereiches mit ausländischen Gebietskörperschaften zu kooperieren, so liesse sich nach dem oben zitierten Passus der Schluss ziehen, solche Gemeinden könnten, da sie ja im Aussenverhältnis in eigenem Namen auftreten, internationale Rechtssubjektivität beanspruchen. Diese Völkerrechtssubjektivität wäre abgeleitet, da sie sich letztlich aus der internen Rechtsordnung ergibt, und partiell, da sie sich nur auf die den Gemeinden eigenen Aufgabenkompetenzen bezieht. Diese Schlussfolgerung ist indessen etwas kühn. Zunächst ist zu bedenken, dass sich die generelle Befugnis der Gemeinden zur grenzüberschreitenden Kooperation niemals auf Bereiche der hoheitlichen Staatstätigkeit ausdehnen kann. Die Einräumung oder Abtretung von Hoheitsrechten gegenüber dem Ausland berührt die territoriale Souveränität des gesamten Staates und bedarf somit auf jeden Fall seiner ausdrücklichen Zustimmung. Schliesslich setzt die rechtliche Existenz eines Völkerrechtssubjekts in jedem Falle die Anerkennung durch andere Völkerrechtssubjekte voraus. Ob diese Anerkennung konstitutive oder lediglich deklaratorische Wirkung hat, ist in der Doktrin umstritten und braucht hier nicht näher untersucht zu werden<sup>83</sup>. Indessen erscheint es als fraglich, ob ein ausländischer Staat oder Gliedstaat eine untergeordnete Gebietskörperschaft eines anderen Staates als Völkerrechtssubjekt anerkennen könnte, ohne dass die Verfassung dieses Staates die internationale Zuständigkeit der untergeordneten Gebietskörperschaft ausdrücklich vorsieht. Eine generelle Befugnis zum grenzüberschreitenden Zusammenwirken, die sich aus dem Selbstverwaltungsrecht der untergeordneten Gebietskörperschaft ergibt, genügt nicht. Eine Anerkennung untergeordneter Gebietskörperschaften als Völkerrechtssubjekte durch das Ausland ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung durch den Staat, zu dessen Staatsgebiet die betreffende Gebietskörperschaft gehört, müsste als nicht zulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines fremden Staates qualifiziert werden. Ohne eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung durch die Verfassung oder die Einräumung der Völkerrechtssubjektivität untergeordneter Gebietskörperschaften durch völkerrechtlichen Vertrag erscheint es somit nicht angängig, von einer auch nur beschränkten internationalen Rechtsfähigkeit untergeordneter Gebietskörperschaften zu sprechen<sup>84</sup>.

82 REICHEL, 88.

83 Vgl. dazu BERNIER, 74 ff.; MUGERWAN, “Subjects of International Law”, in: SØRENSEN (Hrsg.), 266 ff.; VERDROSS, 245 ff.; GUGGENHEIM, *Traité*, Bd. 1, 189 ff.

84 Vgl. auch BOTHE, *Rechtsprobleme*, 74.

### 6.33 *Delegation des Vertragsabschlussrechtes auf untergeordnete Gebietskörperschaften?*

Im Urteil über das Kehler Hafen-Abkommen hatte das deutsche Bundesverfassungsgericht unter anderem die Frage zu entscheiden, ob ein Abkommen zwischen dem Bundesland Baden und dem französischen Port autonome de Strasbourg als ein Abkommen mit einem auswärtigen Staat im Sinne von Art. 32 des Grundgesetzes zu betrachten sei<sup>85</sup>. Der Port autonome de Strasbourg stellt ein Etablissement public des französischen Rechts dar, also eine öffentlich-rechtliche Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit, die durch Dekret des Präsidenten der französischen Republik errichtet worden war. Seine Aufgabe besteht im Unterhalt und Betrieb des Rheinhafens von Strasbourg. Am 19.10.1951 unterzeichneten die Vertreter des Landes Baden und des französischen Port autonome ein Abkommen über die gemeinsame Verwaltung des Rheinhafens von Kehl. Der Port autonome war durch die zuständigen französischen Instanzen ausdrücklich zum Vertragsabschluss ermächtigt worden. Es stellte sich nun die Frage, ob der durch den Port autonome abgeschlossene Vertrag der französischen Republik zuzurechnen sei. Das Bundesverfassungsgericht führte dazu aus:

“In seiner Eigenschaft als établissement public musste sich der Port Autonome de Strasbourg beim Abschluss des Kehler Hafenvertrages die Gewissheit verschaffen, dass der beabsichtigte Vertragsabschluss den Interessen der ihm übergeordneten französischen Regierung nicht zuwiderliefe. Die ihm im Staatsaufsichtswege gegebene Zustimmung ist daher von einer Vollmacht, im Namen der französischen Regierung zu handeln, wesentlich verschieden. Dass die französische Regierung in hohem Masse am Abschluss dieses Vertrages interessiert war, steht ausser Zweifel. Das allein macht aber diesen Vertrag, der ausdrücklich im Namen einer anderen Rechtspersönlichkeit abgeschlossen worden ist, noch nicht zu einem solchen der Französischen Republik (...)“

Wenn der französische Staat den Vertrag hätte abschliessen wollen, dann hätte das nach der zwischenstaatlichen Vertragspraxis genau so zum Ausdruck kommen müssen, wie wenn die Bundesrepublik Deutschland das Land Baden bevollmächtigt hätte. Eine versteckte Stellvertretung bei Vertragsabschlüssen ist, jedenfalls im völkerrechtlichen Verkehr, nicht denkbar. Daher kann es auch keine ‘verdeckten Staatsverträge’ geben.”<sup>86</sup>

In seiner Kritik dieses Urteils des Verfassungsgerichts postuliert MENZEL, Verträge, die von Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene oder von anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Ausland abgeschlossen werden, müssten in das System der verfassungsrechtlichen Regelung der auswärtigen Gewalt einbezogen werden. Solche Verträge dürften nicht der absoluten Freiheit der Vertragsschliessenden überlassen bleiben. Sonst bestünde die Gefahr einer “Aushöhlung der durch die Verfassungsbestimmungen bezweckten Regelung”<sup>87</sup>. Da nun sowohl die untergeordneten Gebietskörperschaften wie auch andere öffentlich-rechtliche Körperschaften in irgendeiner Weise der Staatsaufsicht des Bundes oder der Glied-

85 BVerfGE, Bd. 2, 1953, Nr. 28, 347 ff.

86 BVerfGE, Bd. 2, 1953, 373 f.

87 MENZEL, 334.

staaten unterstehen, schlägt MENZEL vor, mit dem Gedanken der Delegation zu arbeiten. Eine solche Konstruktion könnte dazu führen, dass die Verträge untergeordneter öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit dem Ausland denjenigen Staaten oder Gliedstaaten mit Völkerrechtssubjektivität zugerechnet würden, deren Staatsaufsicht sie unterstehen. In diesem Falle würden die untergeordneten Körperschaften nicht kraft eigenen Rechts mit dem Ausland kontrahieren, sondern vielmehr als Organe eines Zentralstaates oder eines Gliedstaates mit eigener Völkerrechtssubjektivität. Betrachtet man somit die Verträge untergeordneter öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit dem Ausland als "verdeckte" gliedstaatliche oder staatliche Verträge, so bedeutet das nicht unbedingt, dass man die Rechtsfigur einer "verdeckten Stellvertretung" annehmen muss, die das deutsche Bundesverfassungsgericht für den völkerrechtlichen Verkehr apodiktisch ablehnt. Stellvertretung setzt begrifflich voraus, dass der Vertreter und der Vertretene als selbständige Rechtssubjekte auftreten. Handeln durch Organe bedeutet nicht Stellvertretung. "Echte" Stellvertretung im völkerrechtlichen Verkehr liegt etwa dann vor, wenn die Schweiz auf Grund des Zollanschlussvertrags für das Fürstentum Liechtenstein völkerrechtliche Verträge abschliesst oder wenn der Bund im Namen eines Kantons mit dem Ausland kontrahiert. Im vorliegenden Fall liegt jedoch nach der angenommenen Konstruktion Handeln durch eigene Organe vor, obwohl die Organstellung der untergeordneten Körperschaften gegenüber dem Ausland nicht immer klar zum Ausdruck kommt.

### *6.34 Die Haftung nach der "Subjektstheorie" und nach der "Organtheorie"*

Sowohl bei der Annahme, untergeordnete Gebietskörperschaften schlössen als eigene Rechtsträger Verträge mit dem Ausland, als auch bei der Annahme, diese handelten als Organe eines Staats oder Gliedstaates, unterliegen die mit dem Ausland abgeschlossenen Verträge grundsätzlich der Genehmigung durch die übergeordnete staatliche Ebene. Im Bundesstaat wird man nach beiden Theorien grundsätzlich von einer doppelten Genehmigungspflicht ausgehen müssen, einerseits durch den Gliedstaat und andererseits durch den Zentralstaat, dessen Genehmigung die gliedstaatlichen Verträge unterliegen (vgl. vorne 6.222). Auch bezüglich der Haftung der übergeordneten staatlichen Ebene im Falle der Verletzung der Verträge untergeordneter Körperschaften ist die Rechtslage ähnlich. In beiden Fällen muss eine solidarische Haftung sowohl der gliedstaatlichen als auch der bundesstaatlichen Ebene angenommen werden. Bei der Subjektstheorie ergibt sich die Haftung der übergeordneten staatlichen Ebenen aus der institutionellen innerstaatlichen Verflechtung der untergeordneten Körperschaften, die eine direkte Inanspruchnahme dieser Körperschaften durch das Ausland erschwert. Sie tritt in diesem Fall neben die eigene Haftung des untergeordneten Rechtsträgers. Im Falle

der Organtheorie kann die untergeordnete Ebene indessen nicht selbst haftbar gemacht werden, da sie ja nicht als eigenes Völkerrechtssubjekt auftritt und somit im völkerrechtlichen Verkehr weder Rechte noch Pflichten selbständig wahrnehmen kann.

### 6.35 *Andere Möglichkeiten der rechtlichen Erfassung grenzüberschreitender Verträge untergeordneter Gebietskörperschaften*

Ein weiterer Ansatzpunkt der rechtlichen Erfassung "transnationaler Abmachungen" besteht darin, diese im Einzelfall der Rechtsordnung eines Staates zuzuordnen, welchem die vertragschliessenden untergeordneten Gebietskörperschaften angehören. Dies hätte aber notwendigerweise die Anwendung öffentlich-rechtlicher Normen auf dem Gebiet und bezüglich der Rechtssubjekte eines fremden Staates zur Folge. Sie könnte sich zum Beispiel in der Unterstellung eines "grenzüberschreitenden Gemeindeverbandes" unter das Gemeinderecht eines der beteiligten Staaten manifestieren. JORDANS unternimmt Erklärungsversuche in dieser Richtung, indem er die Lehre vom Internationalen Verwaltungsrecht heranzieht<sup>88</sup>. Ein ähnlicher Lösungsansatz findet sich in der Untersuchung von DUPUY, zumindest für den Fall, dass der zwischen untergeordneten Gebietskörperschaften über die Staatsgrenze hinweg abgeschlossene Vertrag in den normalen Zuständigkeitsbereich dieser Gebietskörperschaften fällt. In diesem Fall besteht nach DUPUY eine Vermutung dafür, einen Vertrag zwischen untergeordneten Gebietskörperschaften nicht dem Völkerrecht, sondern vielmehr einer im Einzelfall zu ermittelnden privat- oder öffentlich-rechtlichen Ordnung eines oder mehrerer der betroffenen Staaten zu unterstellen, wobei gegebenenfalls eine im Vertrag selbst getroffene Rechtswahl zu berücksichtigen wäre<sup>89</sup>. Wenn man davon ausgeht, dass die neueren Entwicklungen im Bereich des Kollisionsrechts die Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts auf ein Vertragsverhältnis nicht unbedingt ausschliessen, erscheint dieser Lösungsansatz durchaus fruchtbar.

Indessen werden in der Literatur zu Recht Bedenken erhoben, ob Gemeinden ohne besondere Ermächtigung öffentlich-rechtliche Verträge grenzüberschreitender Natur abschliessen und sich dem Recht eines fremden Staates unterstellen dürfen<sup>90</sup>. Es bleibt dann die Möglichkeit, die auch BOTHE andeutet, Verträge zwischen untergeordneten Gebietskörperschaften, die nicht ausschliesslich privatrechtlicher Natur sind, weder dem Völkerrecht noch dem öffentlichen Recht eines oder mehrerer der betroffenen Staaten zu unterstellen, sondern bezüglich solcher Verträge eine Vertragsrechtsordnung sui generis in Erwägung zu ziehen. BOTHE zieht eine Paral-

88 JORDANS, 82 ff.

89 DUPUY, 852.

90 Vgl. BOTHE, Rechtsprobleme, 75 f.; ORIANNE, Coopération, 24 f.

lele zu den Verträgen souveräner Staaten mit multinationalen Unternehmen, die oft weder dem Völkerrecht noch einer bestimmten staatlichen Rechtsordnung unterstehen<sup>91</sup>. Ergeben sich hinsichtlich solcher Verträge Interpretationsschwierigkeiten, so sind als ergänzende Normen allgemeine Rechtsgrundsätze heranzuziehen, die in Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs als Rechtsquelle anerkannt sind. Zu diesen allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören insbesondere der Grundsatz „pacta sunt servanda“, der Grundsatz, dass im Fall einer Vertragsverletzung die andere Partei vom Vertrag zurücktreten und Schadenersatz verlangen kann, und der Grundsatz der Achtung wohlverworbener Rechte<sup>92</sup>. Eine solche Bezugnahme auf allgemeine Rechtsgrundsätze erscheint für Verträge zwischen untergeordneten Gebietskörperschaften über die Staatsgrenze hinweg dann als richtig, wenn sich aus dem Vertrag selbst keine eindeutige Verweisung auf eine innerstaatliche Rechtsordnung ergibt.

### 6.36 *Die Schaffung eines europäischen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit untergeordneter Gebietskörperschaften*

Die Frage der rechtlichen Erfassung „transnationaler Abmachungen“ erweist sich dann als einfacher, wenn Staaten in einem völkerrechtlichen Vertrag sich darauf einigen, im Verhältnis zueinander untergeordneten Gebietskörperschaften die Vertragsfähigkeit über die Staatsgrenze hinweg einzuräumen. Bereits im Jahre 1966 hatte eine vom Generalsekretär des Europarates eingesetzte Expertengruppe den Entwurf einer multilateralen Konvention über die europäische Zusammenarbeit der Gemeinden und Gemeindeverbände ausgearbeitet<sup>93</sup>. Dieser Entwurf wurde am 29.9.1966 von der Beratenden Versammlung des Europarates genehmigt und dem Ministerrat zugeleitet<sup>94</sup>. Art. 1 dieses Abkommensentwurfes hatte folgenden Wortlaut:

- “1. Die vertragschliessenden Teile verpflichten sich, Initiativen der kommunalen Gebietskörperschaften für eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg zur Lösung gemeinsamer Probleme zu begünstigen und zu fördern.
2. Sie erkennen das Recht der in ihrem Gebiet tätigen kommunalen Gebietskörperschaften an, in einer der hier vorgesehenen Formen und unter den vorgesehenen Bedingungen zusammenzuarbeiten.
3. Sie werden gegebenenfalls im innerstaatlichen Bereich die notwendigen Massnahmen treffen, um gesetzliche oder verwaltungsmässige Hindernisse zu beseitigen, welche dieser Zusammenarbeit im Wege stehen.”

91 BOTHE, Rechtsprobleme, 76.

92 *Praxis VR*, 225.

93 Deutscher Text in: SALIN/BRUHN/MARTI (Hrsg.), *Polis und Regio*, Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft 1967, Basel 1967, 404–410.

94 *Dokument CE*, AC/Rec. 470 (1966). Recommendation de l'Assemblée Parlementaire relative à un projet de convention relatif à la coopération européenne des pouvoirs locaux.

Der Entwurf sah drei verschiedene Rechtsformen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit untergeordneter Gebietskörperschaften vor: die Schaffung kommunaler Arbeitsgemeinschaften zur gegenseitigen Information, zum Studium gemeinsamer Probleme und zur Koordination von Massnahmen (Art. 5 ff.), den Abschluss interkommunaler grenzüberschreitender Vereinbarungen über Leistungen und Lieferungen im örtlichen Aufgabenbereich (Art. 8 ff.) und schliesslich die Einräumung des Rechtes an kommunale Gebietskörperschaften, sich an "Verbänden oder ähnlichen Gebietskörperschaften, die auf dem Gebiet eines anderen vertragschliessenden Teiles nach dessen innerstaatlichem Recht gebildet werden oder gebildet worden sind", zu beteiligen, "um Aufgaben zu erfüllen, die nach ihrem nationalen Recht im Rahmen eines derartigen Verbandes wahrgenommen werden dürfen" (Art. 14 ff.).

Weitere Vorstösse zur Schaffung klarer internationaler Rechtsgrundlagen bezüglich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit untergeordneter Gebietskörperschaften wurden durch die Europäische Raumplanungsministerkonferenz<sup>95</sup> und die Europäische Konferenz der für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Minister<sup>96</sup>, ebenfalls im Rahmen des Europarates, unternommen. Schliesslich beschäftigten sich zwei unter der Ägide des Europarates veranstaltete "europäische Symposien der Grenzregionen" (*Confrontations européennes des régions frontalières*) mit den Problemen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, anlässlich derer ebenfalls Vorschläge ausgearbeitet wurden<sup>97</sup>.

Das Resultat dieser Bemühungen liegt heute in Form eines bereinigten Entwurfes eines Rahmenabkommens vor, welcher den Staaten des Europarates zur Vernehmlassung unterbreitet wurde<sup>98</sup>. Dieser Entwurf ist zwar in wesentlichen Punkten weniger weitgehend als der erste Entwurf und räumt den untergeordneten Gebietskörperschaften nicht die generelle Befugnis ein, mit ausländischen Partnern zu kontrahieren. Nach Art. 2 des bereinigten Abkommensentwurfes aus dem Jahre 1977 erfolgt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit "im Rahmen der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften oder Behörden, wie sie im innerstaatlichen Recht jeder Vertragspartei definiert sind, wobei Ausmass und Art dieser Zuständigkeiten durch dieses Übereinkommen nicht geändert werden". In materieller und formeller Hinsicht werden die nach dem Rahmenabkommen zu schliessenden grenzüberschreitenden Vereinbarungen auf der Ebene der untergeordneten Gebietskörperschaften insofern eingeengt, als dem Abkommensentwurf verschiedene Muster solcher Vereinbarungen als Anlagen beigelegt sind, nach welchen sich die zu schliessenden Vereinbarungen zu richten haben werden (Art. 3 Abs. 1 des Abkommens-

95 *Dokument CE, CEMAT (73) 7* (Résolution no 2 relative aux régions frontalières et à l'aménagement du territoire, 27.9.1973); deutscher Text abgedruckt bei MALCHUS, Partnerschaft, 291 ff.

96 *Dokument CE, CME/Loc (76) 27; CPL/P (11) 56.*

97 *Dokument CE, AS/Coll. Front (72) 15; AS/Coll. Front (75) 10.*

98 *Dokument CE, Addendum CDRM (77) 17* (Entwurf eines europäischen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden, Addendum zum Bericht der ersten Tagung des Lenkungsausschusses (Strasbourg, 23.-25.3.1977)).

entwurfes). Vorgesehen ist ein abgestuftes System von Mustervereinbarungen. Einerseits handelt es sich um Modelle für zwischenstaatliche Vereinbarungen, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der regionalen und örtlichen Ebene zum Ziele haben, andererseits um "Grundrisse" von Vereinbarungen, bezüglich derer die untergeordneten Gebietskörperschaften und Behörden selbst als Vertragsparteien auftreten. Es sind sechs solcher "Grundrisse" vorgesehen, die von der Schaffung interkommunaler Arbeitsgruppen bis zur Schaffung gemeinsamer grenzüberschreitender Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit reichen.

Zweifelloos wird der Weg bis zur definitiven Bereinigung dieses Abkommensentwurfes und bis zur Annahme des Abkommens durch die Staaten des Europarates noch einige Zeit beanspruchen. Immerhin geht dieses Abkommen von Modellen internationaler Zusammenarbeit aus, die über die traditionellen Konzepte internationaler Beziehungen weit hinausreichen. Andererseits wurde in dieser Arbeit bezüglich zweier Grenzräume aufgezeigt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch auf der Ebene der direkt betroffenen untergeordneten Gebietskörperschaften schon heute in der Praxis existiert. Insofern wird es sich beim Abschluss eines europäischen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit um einen Nachvollzug einer faktischen Entwicklung auf der normativen Ebene handeln. Welches dogmatische Spannungsfeld bezüglich der Staatsgrenze und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit trotzdem noch besteht, ist aus der Gegenüberstellung der beiden Zitate zu ersehen, die an den Eingang dieser Arbeit gestellt wurden.

## ANHANG I

Text des am 12.7.1973 zwischen dem Politischen Departement und dem französischen Botschafter in Bern erfolgten Briefwechsels:

A la suite des propositions formulées lors de l'échange de lettres du 29 janvier 1973 concernant la création d'une commission mixte consultative pour les problèmes nés du voisinage entre le canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, j'ai l'honneur, d'ordre de mon gouvernement, de vous proposer l'adoption des dispositions suivantes:

Le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République française conviennent de constituer une commission pour les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Sont notamment considérés comme problèmes de voisinage au sens du paragraphe précédent ceux qui se posent dans les domaines suivants:

- a) aménagement du territoire;
- b) environnement et protection de la nature;
- c) énergie, transports et communications;
- d) migrations frontalières et logements;
- e) enseignement, formation professionnelle et recherche;
- f) culture, loisirs et sports;
- g) santé publique et police sanitaire;
- h) implantations agricoles et industrielles;
- i) coordination des mesures en cas de catastrophes.

La commission est composée de deux délégations de 7 membres au maximum, chacune nommée par son gouvernement.

La commission peut, soit formuler des recommandations à l'intention des gouvernements respectifs, soit préparer des projets d'accords pour les problèmes de sa compétence.

La commission confie l'étude des problèmes à un comité qui lui fait régulièrement rapport.

La commission et le comité peuvent faire appel à des experts pour des questions techniques particulières.

La commission se réunit en principe une fois par an.

Le comité siège aussi souvent que les besoins l'exigent.

La commission établit son règlement intérieur; le comité soumet ses règles de fonctionnement à l'approbation de la commission.

Le présent accord est conclu pour la durée d'une année et renouvelable par tacite reconduction. Il pourra être dénoncé avec un préavis de six mois.

## ANHANG II

Text des am 22.10.1975 zwischen dem Generalsekretär des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Französischen Republik, dem Botschafter der Bundesrepublik Deutschland und dem Botschafter der Schweiz in Paris erfolgten Briefwechsels (deutsche Fassung):

Ich beehre mich, Ihnen mitzuteilen, dass in Gesprächen zwischen den Vertretern der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, die zuletzt am 5.3.1975 in Bonn geführt wurden, über folgendes Einvernehmen erzielt wurde:

1. Es wird eine Regierungskommission gebildet, um die Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen in folgenden Grenzgebieten zu erleichtern:
  - die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft
  - vom Land Baden-Württemberg: das Gebiet der Regionen Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein und der Landkreis Lörrach
  - die Region Elsass (Départements Bas-Rhin und Haut-Rhin)
  - vom Land Rheinland-Pfalz: das Gebiet der derzeitigen Region Südpfalz.
2. Die Kommission behandelt insbesondere Fragen betreffend:
  - a) Raumordnung
  - b) Umwelt
  - c) regionale Wirtschaftspolitik
  - d) Energie
  - e) Verkehrs- und Nachrichtenwesen
  - f) Arbeits- und Sozialfragen, insbesondere der Grenzgänger
  - g) Errichtung industrieller und landwirtschaftlicher Betriebe
  - h) Städtebau und Siedlungswesen, Wohnungsbau, Bodenpolitik
  - i) Unterrichtswesen, Berufsausbildung und Forschung
  - j) Gesundheitswesen
  - k) Kultur, Freizeit, Sport und Fremdenverkehr
  - l) Katastrophenhilfe.

Durch diese Vereinbarung wird die Tätigkeit der auf Grund internationaler Übereinkünfte gebildeten oder noch zu bildenden Gremien nicht berührt.
3. Die Kommission arbeitet Empfehlungen an die Vertragsparteien aus und bereitet gegebenenfalls Entwürfe von Übereinkünften vor.
4. Die Kommission besteht aus drei Delegationen, deren Mitglieder von den jeweiligen Regierungen ernannt werden.  
 Jeder Delegation gehören höchstens acht Mitglieder an.  
 Jede Delegation kann Sachverständige hinzuziehen.

5. Die Kommission tritt in der Regel einmal jährlich abwechselnd in einem der drei Staaten zusammen.

Sie kann Arbeitsgruppen bilden.

Sie gibt sich eine Geschäftsordnung.

6. a) Die Kommission wird über die Arbeiten der beiden Ausschüsse regionalen Charakters in den in der anliegenden Karte bezeichneten und unter Ziffer 1 genannten Grenzgebieten:

- einer für den südlichen Bereich dieser Gebiete,
  - der andere für den nördlichen Bereich dieser Gebiete,
- laufend unterrichtet.

Die Kommission gibt eine Empfehlung zur Festlegung des geographischen Bereichs der Tätigkeit der beiden Ausschüsse ab.

b) Die Kommission wird laufend über die Entscheidungen unterrichtet, die von den jeweiligen regionalen Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auf Vorschlag dieser Ausschüsse getroffen werden.

c) Die Kommission kann diese Ausschüsse beauftragen, ihr Vorschläge zu unterbreiten und Entwürfe von Übereinkünften vorzulegen.

d) Die regionalen Stellen können ihre Regierungen bitten, die Kommission mit Fragen von allgemeinem Interesse zu befassen, die über die Zuständigkeit dieser Ausschüsse hinausgehen.

e) Regionale Stellen im Sinne dieser Ziffer sind:

- der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft
- die Landesregierung Baden-Württemberg
- der Präfekt der Region Elsass und/oder der Präfekt des Departements Haut-Rhin
- die Landesregierung Rheinland-Pfalz.

Falls sich die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der schweizerische Bundesrat mit diesem Brief einverstanden erklären, bilden dieser Brief und die Antworten der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Botschaft eine Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, dem schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik, die mit dem Datum der letzten Annahmeerklärung in Kraft tritt. Die Regierung der Französischen Republik unterrichtet die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den schweizerischen Bundesrat von den eingegangenen Annahmeerklärungen.

Diese Vereinbarung kann jederzeit von einer Vertragspartei gekündigt werden. Die Kündigung wird drei Monate nach ihrer Notifikation an die anderen Vertragsparteien wirksam.

## LEBENS LAUF

Ich wurde am 22. Juni 1948 als Sohn der Ruth und des Max Witmer in Solothurn geboren. Aufgewachsen bin ich in meiner Heimatgemeinde Langendorf/SO. Das Gymnasium besuchte ich an der Kantonsschule Solothurn und schloss es im Jahre 1968 mit der Matura Typus A ab. Vom Sommer 1966 bis Sommer 1967 lebte ich als Austauschstudent bei Los Angeles/USA und besuchte eine High School. 1968 bis 1972 studierte ich Politische Wissenschaften an der Universität Genf und am Institut universitaire de hautes études internationales in Genf, wo ich im Juli 1972 zum licencié ès sciences politiques promovierte. Anschliessend studierte ich die Rechte an der Universität Zürich und schloss das Studium im Juli 1975 mit dem Lizentiat beider Rechte ab. Während und nach meiner Zürcher Studienzeit war ich insgesamt drei Jahre halbtagsweise als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit tätig. In den Jahren 1976 und 1977 absolvierte ich das Rechtspraktikum im Kanton Solothurn. Im Februar 1978 erlangte ich das solothurnische Patent als Fürsprech und Notar. Anschliessend widmete ich mich der Fertigstellung dieser Arbeit. Seit Oktober 1978 arbeite ich in der Rechtsabteilung eines Chemieunternehmens in Basel.

Seit dem Jahre 1973 bin ich verheiratet. Meine Frau Erika und ich sind heute Eltern zweier Kinder.



